

THÈSE DE

CAEN.

1891

N^o. 5.

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

DROIT ROMAIN

LA POTESTAS CENSORIA

DROIT FRANÇAIS

CONDITION JURIDIQUE

DES

PAYS DE PROTECTORAT

ET SPÉCIALEMENT

DES PAYS SOUMIS AU PROTECTORAT

DE LA FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Dans le grand amphithéâtre de la Faculté de Droit, le 16 Juin 1891

PAR

MAURICE DUHAMEL

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

CAEN

IMPRIMERIE E. ADELINÉ, RUE FROIDE, 16

1891



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN.

DROIT ROMAIN

LA POTESTAS CENSORIA

DROIT FRANÇAIS

CONDITION JURIDIQUE

DES

PAYS DE PROTECTORAT

ET SPÉCIALEMENT

DES PAYS SOUMIS AU PROTECTORAT

DE LA FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Dans le grand amphithéâtre de la Faculté de Droit, le 16 Juin 1891

PAR

MAURICE DUHAMEL

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

JURY D'EXAMEN :

MM. LAISNÉ-DESHAYES, *Professeur, Président de la Thèse.*

VILLEY, *Professeur, Doyen de la Faculté.*

CABOUAT, *Professeur.*

COLIN, *Agrégé.*

CAEN

IMPRIMERIE E. ADELINÉ, RUE FROIDE, 16

1891

—
MEIS ET AMICIS
—

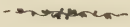
DROIT ROMAIN



LA POTESTAS CENSORIA



BIBLIOGRAPHIE



JARCKE. — *Versuch einer Darstellung des Censorischen Strafrechts der Römer*. Bonn, 1824.

CUQ. — *Les Institutions juridiques des Romains*. Paris, 1891.

MISPOULET. — *Institutions politiques des Romains*. Paris, 1882.

MADVIG. — *L'État Romain. Sa constitution et son administration*, traduction Morel. Paris, 1882.

FUSTEL DE COULANGES. — *La Cité antique*. Paris, 1874.

WILLEMS. — *Droit public romain*, Paris, 1880. — *Le Sénat de la République romaine*. Louvain, 1878.

DAREMBERG. — *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*. Paris, 1882.

PADELETTI. — *Storia del diritto romano*, Firenze, 1886.

BOUCHÉ-LECLERCQ. — *Manuel des Institutions romaines*. Paris, 1889.

MUIRHEAD. — *Introduction historique au Droit privé de Rome*, traduction Bourcart. Paris, 1880.

ORTOLAN. — *Histoire de la législation romaine* Paris, 1875.

HENRIOT. — *Mœurs juridiques et judiciaires de l'ancienne Rome*. Paris, 1865.

SAVIGNY. — *Droit Romain*. Paris, 1855.

MOMMSEN et MARQUARDT. — *Droit public romain*, traduction Girard, Paris 1889-1891.

BELOT. — *Histoire des Chevaliers Romains*. Paris, 1866.

VON IHERING. — *L'Esprit du Droit romain*. Paris, 1889.

DURUY. — *Histoire romaine*. Paris, 1881.

ESMEIN. — *Mélanges d'histoire du Droit et de critique du Droit romain*. Paris, 1886.

MAYNZ. — *Droit romain*. Bruxelles, 1877.

ACCARIAS. — *Droit romain*. Paris, 1872.

NISARD. — *Collection des auteurs latins*. Paris, 1875.

SOURCES

TITE LIVE. — AULU-GELLE. — CICÉRON. — VARRON. —
PLINE. — DENYS D'HALICARNASSE.

DROIT ROMAIN

LA POTESTAS CENSORIA

INTRODUCTION

Les institutions romaines ont subi diverses fortunes. Les unes, bravant les efforts de vingt siècles, se sont conservées presque dans leur intégrité chez les nations que Rome avait marquées de son sceau, auxquelles elle avait su imposer ses lois en même temps qu'elle couvrait leur sol de monuments impérissables. Les autres, au contraire, plus spécialement propres au génie du peuple romain, n'ont jamais dépassé les limites de ce qui fut autrefois la cité (*Urbs*). Bien plus, certaines n'ont pas duré pendant la longue période qui embrasse les trois grandes phases des gouvernements successifs de Rome (Royauté, République, Empire). Parmi ces institutions qui, nées de besoins divers, disparurent avec les causes qui les avaient provoquées, on peut citer la dictature, le tribunat, la censure. C'est l'étude

de cette dernière magistrature peut-être la plus puissante et la plus originale des créations romaines, qui fera l'objet de ce travail.

Notre intention n'est pas d'examiner en détail chacune des nombreuses et importantes attributions qui ont appartenu aux censeurs. Nous nous contenterons de rechercher quelles sont celles qui constituent la *potestas censoria* proprement dite. Nous laisserons de côté ce qui a trait aux pouvoirs administratifs et financiers que les censeurs ont partagés, sous le contrôle du Sénat, avec quelques autres magistrats (consuls, édiles, questeurs, etc.).

De là, trois chapitres :

CHAPITRE I. — *Étude générale des attributions des censeurs. — Origine et étendue de leurs pouvoirs.*

CHAPITRE II. — *Influence des censeurs sur les mœurs et sur la vie privée des citoyens. — Regimen morum.*

CHAPITRE III. — *Fonctions des censeurs relatives aux opérations du recensement.*



CHAPITRE I

ÉTUDE GÉNÉRALE DES ATTRIBUTIONS DES CENSEURS. ORIGINE ET ÉTENDUE DE LEURS POUVOIRS

SECTION I

HISTORIQUE

La création de magistrats spéciaux, nommés censeurs, est postérieure à l'époque royale. Mais, les fonctions dont ils furent chargés plus tard n'étaient pas nouvelles. Les rois, puis les consuls, investis de l'autorité suprême (religieuse, militaire, politique), sont chargés de maintenir le culte des dieux et les *mores majorum*. C'est ainsi qu'ils font la purification quinquennale de la cité et de citoyens, qui donna plus tard naissance au recensement.

En effet, antérieurement à Servius Tullius, le cens est, avant tout, une opération religieuse commencée sous l'invocation des dieux et close par la cérémonie expiatoire de la *lustratio* ; une purification périodique du peuple romain. Elle nécessite le dénombrement du peuple ; il importe qu'aucun étranger ne souille, par sa présence, la cérémonie, et, d'autre part, il est essentiel que tous les ci-

toyens soient présents à la purification. Celui qui négligerait d'y prendre part serait déclaré *incensus*, chassé de la cité et même, à l'origine, puni de mort. Cette purification s'étend non-seulement aux personnes ; mais encore aux biens, propriété de la famille, qui sont eux-mêmes objets du culte. Elle implique l'inspection morale et la punition des citoyens dont les fautes ont souillé la cité depuis la dernière *lustratio*.

Les réformes de Servius Tullius donnèrent, en outre, au cens un caractère politique, militaire et économique. La division nouvelle du peuple en classes et en centuries, succédant à l'ancienne répartition par curies, exigeait des opérations préliminaires assez compliquées, destinées à faire connaître l'âge, la fortune, la conduite privée des citoyens, de manière à les faire rentrer dans la classe et dans la centurie à laquelle ils devaient appartenir « *ex censu et ætate* ». Mais, ces conditions d'âge et de fortune, qui servaient de base au classement des citoyens se modifiaient incessamment. Il était donc naturel de procéder à nouveau à leur vérification lors de chaque purification quinquennale de la cité, puisque c'est à cette époque qu'avaient lieu l'assemblée générale et le dénombrement des citoyens.

L'intervalle de cinq ans qui s'écoulait entre deux recensements successifs portait le nom de *lustrum*. Nous verrons que cette durée fut sujette à de nombreuses irrégularités.

Après la chute de la royauté, les consuls dirigent les opérations du recensement. Ils sont investis, à cet égard, des attributions possédées auparavant par les rois. Parmi les consuls Valerius Publicola fut le premier, Q. Fabius Vibulanus le dernier à remplir ces fonctions (1).

Mais, par suite du grand nombre de leurs attributions, il devint difficile aux consuls de présider à l'inspection morale du peuple et aux opérations du recensement. Aussi arrivèrent-ils à négliger ces fonctions, dont-ils se désintéressaient. Denys rapporte que pendant les quinze années qui précédèrent l'institution de la censure, les consuls ne purent arriver à faire un recensement complet (2).

Vers l'an 311 avant J.-C. s'introduisit une réforme en apparence peu importante, mais qui devait exercer plus tard une grande influence sur les mœurs publiques et privées du peuple romain (3). Les attributions que possédaient les consuls, relativement à l'inspection morale du peuple et au recensement quinquennal, furent confiées à des magistrats nouveaux, qui prirent le nom de censeurs. La création de cette magistrature nouvelle était inspirée moins par le désir de soulager les consuls du fardeau d'opérations longues et compliquées, que par des motifs d'ordre politique et religieux.

(1) Liv. III, 3.

(2) Den. XI, 13.

(3) *Madvig. L'Etat romain*, II, p. 118.

En effet, les plébéiens, dans leurs luttes contre les patriciens, avaient fini par obtenir de ceux-ci certaines concessions ; notamment, la création de magistratures spéciales aux plébéiens. Cela ne suffisait pas à leur ambition ; leurs revendications allaient plus loin. La magistrature suprême, le consulat, était le but de leurs efforts. Ils y parvinrent vers l'an 367 avant J.-C. Mais, avant de capituler sur ce point, les patriciens avaient eu soin de détacher du consulat une grande partie de ses attributions, au moins celles qui, dans l'esprit du peuple romain, présentaient un caractère religieux et ne pouvaient, par suite, être confiées à des plébéiens (1). De ce démembrement du consulat naquirent deux magistratures nouvelles : la censure et la préture (2). Toutes deux étaient, actuellement, au moins à l'origine, interdite aux plébéiens.

Mais, plus tard, la lutte recommença sur ce terrain. En 351 avant J.-C., un plébéien, Marius Rutilius, est enfin admis à la censure. En 342, un plébiscite permet de nommer simultanément à ces

(1) Par ex. : la fonction sacerdotale qui consistait à faire respecter le culte des dieux et le *mos majorum*, à faire l'inspection morale et, en vertu de ce droit, à purifier et à classer les citoyens lors du recensement.

(2) D'après quelques auteurs, les censeurs auraient été institués, par les décemvirs, dans le seul but de diriger l'administration financière. Ils n'auraient ajouté que postérieurement à ces fonctions inférieures les opérations du recensement, la *lectio senatus*, etc. — Cette opinion, qui est contredite par les textes, est contraire à toute espèce de vraisemblance.

fonctions deux magistrats plébéiens (1). En 339, une loi proposée par le dictateur plébéen Publilius Philo, établit le partage entre les deux ordres, en réservant aux plébéiens, à chaque élection, une place dans le collège des censeurs.

A quelle époque fut créée et organisée la censure ? C'est ce qui paraît assez difficile à déterminer. D'après l'opinion la plus généralement admise, ce serait en l'année 443 av. J.-C., un an après la nomination des premiers tribuns consulaires : « *idem hic annus censuræ initium fuit* (2) ». Quelques auteurs ne placent qu'en l'année 434 la date de la création de la censure qui aurait été, suivant eux, fondée par la loi Æmilia. Elle est pourtant certainement antérieure à cette époque. En effet, la loi Æmilia suppose la préexistence de la censure, puisqu'elle a pour but d'en modifier l'organisation ; elle réduit à dix-huit mois les fonctions des censeurs, lesquelles se continuaient auparavant pendant toute l'étendue d'un lustre, c'est-à-dire pendant cinq ans.

On ne connaît guère les noms des censeurs et la date de leur élection que par les récits des historiens romains (3). En effet, les censeurs n'avaient pas le privilège de donner leur nom au lustre et, dans les fastes, leurs noms sont inscrits sans désignation de leur magistrature. De plus, à l'origine, les élections,

(1) Le fait s'est produit dans les dernières années de la République.

(2) *Liv.* IV, 8.

(3) Notamment Tite-Live.

par suite de guerres ou pour toute autre cause, furent faites à des intervalles assez irréguliers. Les fonctions mêmes dont ils étaient investis n'avaient jamais été bien précisées. Aucune loi n'en avait déterminé l'étendue et les limites.

La puissance des censeurs ne fit que s'accroître. Mais, ce ne fut qu'en l'an 318 avant J.-C. que les attributions censoriales atteignirent leur complet développement (1). Les censeurs sont alors investis d'une autorité presque illimitée. Ils disposent des droits politiques des citoyens, qu'ils classent par tribus et par centuries. Par la *lectio senatus* et la *recognitio equitum*, ils dominent l'aristocratie. Leur pouvoir est arbitraire et sans contrôle en ce qui concerne l'estimation des biens et la répartition des impôts. Enfin, ils peuvent atteindre les citoyens, non-seulement dans leurs droits politiques, mais dans leur honneur. La *nota censoria*, bien que dépourvue d'effets légaux, constitue une peine à laquelle les Romains attachent une extrême considération.

Pour remplir sans faiblesse et sans faute ces toutes puissantes attributions, il fallait des magistrats d'une expérience consommée et d'une valeur déjà éprouvée. Aussi, les hommes les plus illustres, trouvent-ils, au milieu des honneurs attachés aux

(1) Ce plébiscite détachait du consulat la *lectio senatus*, pour confier ce soin aux censeurs. Ces derniers possédaient déjà le droit, inhérent à leurs fonctions, de frapper dans leurs droits politiques les sénateurs indignes.

fonctions censoriales, le couronnement de leur carrière.

Tant que les bonnes mœurs se maintinrent à Rome, que les citoyens furent sensibles au blâme comme à l'éloge des censeurs, cette institution fut admirable et par les hommes qui l'exercèrent et par les services qu'elle rendit. Mais les guerres civiles introduisirent dans cette magistrature les rivalités politiques. Sylla, pendant sa dictature, la supprima pendant un espace de seize années. Pompée la rétablit pendant son premier consulat. Il était, en effet, nécessaire de renouveler le Sénat et de restaurer les mœurs politiques, déjà si fortement ébranlées, de la République. Ce fut le dernier effort de la censure. Désormais, livrée à toutes les factions, elle ne sert qu'à satisfaire alternativement les rancunes et les passions des divers partis. Les censeurs, après avoir été momentanément privés de leurs fonctions par César (1), abandonnent aux triumvirs la *lectio senatus*. La chute de la République entraîne celle de l'institution.

Les opérations du cens survivent cependant sous l'Empire. Des recensements nombreux ont lieu, tant à Rome que dans les colonies. Mais, ce ne sont plus que de simples dénombrements destinés à faire connaître le chiffre de la population ; ils n'ont rien de commun avec les opérations religieuses, poli-

(1) César créa la *præfectura morum*.

tiques et économiques du cens de Servius Tullius.

Auguste prend le titre de censeur avec son collègue Agrippa, et, plus tard, nomme deux censeurs. Mais, c'est une vaine formalité (1). Domitien supprime jusqu'à l'apparence des anciennes fonctions en se décernant le nom de « *ensor perpetuus*. » A la fin du IV^e siècle, les Empereurs tentèrent de rétablir la censure. Ce projet, sans portée possible, ne fut jamais mis à exécution ; ce ne fut qu'à titre honorifique que Constantin nomma « *ensor* » son frère Dalmatius.

SECTION II

ÉLECTION DES CENSEURS.—DURÉE DE LEURS FONCTIONS

§ 1^{er}. — *Conditions d'éligibilité*

Parmi ces conditions, les unes sont exigées de tous ceux qui briguent une magistrature quelconque ; les autres sont spéciales à la censure. Il n'existe pas, d'ailleurs, de loi écrite qui les fixe et les énumère ; la coutume, toute puissante à Rome, a suffi à les créer et à les maintenir (2).

(1) Claude et Vespasien suivent l'exemple d'Auguste.

(2) *Jarcke*. Op. cit.

1° Conditions générales exigées de tous ceux qui briguent une magistrature.

Il faut être capable de jouir du *jus honorum*. Cela implique la qualité de citoyen et l'*ingenuitas parentum*. Il faut posséder le *jus suffragii*, ne pas être frappé d'infamie, ne pas être mercenaire. A l'époque de Sylla et de César, le fait d'être fils de proscrit constitue une déchéance égale à l'infamie, qui prive du *jus honorum*, et, par conséquent, empêche de briguer toute espèce de magistrature. Il est enfin nécessaire d'avoir l'*ætas legitima* et de n'être atteint d'aucune infirmité.

2° Conditions spéciales à la censure.

En plus des conditions sus-indiquées, un certain nombre, toutes relatives, sont exigées des citoyens qui briguent les fonctions de censeur.

A. *Qualité de patricien*. — Ainsi que nous l'avons vu, cette condition était essentielle à l'origine, alors que l'institution de la censure avait pour but, en détachant du consulat devenu accessible aux plébéiens, le *regimen morum* et la *lustratio*, de réserver aux seuls patriciens ces fonctions qui présentaient un caractère sacerdotal. Cette obligation tomba en désuétude. Vers l'an 351 avant J.-C., les plébeiens arrivèrent à la censure.

B. *Ordo magistratuum*. — C'était un certain ordre hiérarchique imposé à Rome à tous ceux qui briguaient des charges publiques ; il fallait avoir passé

par l'une avant d'arriver à l'autre. De cette manière, ceux qui parvenaient aux emplois élevés de l'État, bien que nommés à l'élection, présentaient toujours quelques garanties d'âge et d'expérience. Cette garantie était d'autant plus nécessaire que la division des pouvoirs étant inconnue à Rome, chaque magistrat se trouvait investi des attributions les plus étendues comme les plus diverses. Il importait donc d'écarter des charges importantes les hommes trop jeunes, dont les capacités n'auraient pas eu le temps de se faire jour dans les emplois subalternes.

De là, un ordre à suivre par les candidats (questure, tribunat, édilité, préture, consulat).

En règle générale, on ne nommait à la censure que des citoyens ayant déjà rempli les fonctions de consul (*personnages consulaires*) ; souvent même, c'étaient les consuls de l'année précédente. Cette règle n'a souffert qu'un petit nombre d'exceptions (1).

c. *Aetas legitima*.—Cet âge n'était pas, à l'origine, déterminé d'une manière précise. On ne peut donc calculer que d'une manière approximative, d'après l'ordre des magistratures, l'âge auquel on pouvait arriver à la censure. D'après l'opinion la plus généralement admise, on n'aurait pu être questeur qu'à 28 ans, préteur qu'à 40 ans, consul qu'à 43 ans.

(1) On peut citer cependant des censeurs qui furent nommés à leur charge sans avoir passé par la préture ou par le consulat. Par ex. : P. Licinius Crassus, M. Cornelius Cethegus et P. Sempronius Tuditanus. Liv. XXVII, 6 ; 11.

Il suit de là que le consul nommé censeur, en sortant de sa charge, ne pouvait avoir moins de 44 ans (1).

D. *Non cumul des charges et intervalle de deux ans entre deux magistratures patriciennes.*—La première de ces conditions fut imposée par un plébiscite rendu l'an 342 avant J.-C., sur la proposition du tribun Genucius. Aux termes de ce même plébiscite, on ne pouvait pas être deux fois censeur dans l'espace de dix années consécutives. La loi Villia fixait un intervalle de deux ans entre deux magistratures patriciennes ; mais elle n'interdisait pas aux consuls de briguer la censure l'année même qui suivait leur sortie du consulat. Cet usage était même fréquent. Enfin, sur la proposition de Marcius Rutilius, surnommé Censorius, on vota une loi interdisant la réélection à la censure.

§ 2. — Élection et nomination des censeurs

Les censeurs sont nommés par le peuple, à l'élection. Les formalités de l'élection sont les mêmes pour eux que pour les autres magistrats (consuls, préteurs, édiles, questeurs, etc.). Le candidat se fait inscrire sur la liste dressée par le consul, président des comices (2), qui examine si celui-ci remplit

(1) *Willems*. Droit public, p. 263.

(2) Ou par le magistrat extraordinaire qui le remplace, un dictateur, par exemple.

bien les conditions d'âge et de capacité exigées. Dans l'intervalle qui sépare la date de son inscription du jour de l'élection, le candidat, avec l'aide de ses amis, consacre son temps à la brigue (*ambitus*).

Les censeurs étaient élus dans les comices par les centuries (1). Les comices étaient convoqués par les consuls, ou, tout au moins, par le consul désigné pour les présider (2). Devait-il, à cet égard, demander le consentement au Sénat ?

Il est certain que le Sénat pouvait inviter les consuls à provoquer une élection ; mais, il ne semble pas que ceux-ci aient jamais été obligés de consulter le Sénat avant de fixer un jour pour l'élection des censeurs. La nomination des censeurs constituait, pour les consuls, un devoir de leur charge, qu'ils pouvaient remplir sans prendre l'avis du Sénat (3).

On ne peut procéder à l'élection que dans les jours *fastes*, fixés par le collège des pontifes. Le peuple est réuni au Champ-de-Mars, sous la présidence d'un consul, ou d'un magistrat investi de l'*imperium* (dictateur, préteur). On consulte d'abord les dieux. Si les auspices sont favorables, le consul range les citoyens par classes et par centuries, fait

(1) Peut-être, à l'origine, furent-ils élus dans les comices par curies.

(2) Liv. XXIV, 10, XXXVII, 50.

(3) Mommsen. Op. cit., VII, 7, p 446.— Willems. Dr. publ., p. 374.

lire la *rogatio* et procéder au vote (1). On vote par tête dans chaque centurie ; puis, par centurie. Le consul proclame le résultat et dissout les comices. Le Sénat ratifie l'élection. Il a le droit de l'annuler pour vice de formes et de la faire recommencer. Les censeurs élus sont alors obligés d'abdiquer. Contrairement à ce qui a lieu pour les autres magistrats, investis de l'*imperium* par une loi curiate, il faut une seconde loi centuriate pour conférer aux censeurs la *potestas censoria* (2).

Que décider dans le cas où l'élection ne donne pas un résultat complet, où l'un des censeurs seulement est élu ? Si le censeur nommé abdique sur le champ, on recommence le vote. Sinon, les comices sont renvoyés à une époque ultérieure. Dans tous les cas, on ne proclame le résultat que lorsqu'il est complet, c'est-à-dire, quand deux candidats sont élus simultanément (1).

§ 3. — *Durée des pouvoirs censoriaux*

A l'origine, les pouvoirs des censeurs s'exerçaient pendant tout l'intervalle compris entre deux recensements consécutifs. Ce laps de temps, qui constituait le lustre (*lustrum*), n'eut pas toujours une

(1) L'*intercessio* d'un tribun peut mettre obstacle à la réunion des comices, et, par suite, à l'élection.

(2) *Willems*. Dr. publ., p. 245.

(3) Liv. VI, 27.

durée régulière (1). Sous le règne de Servius, les opérations du recensement se font tous les cinq ans. Sous ses successeurs, comme sous les consuls de la République, cette période est tantôt réduite à trois ou à quatre ans, tantôt prolongée par des circonstances de fait qui s'opposent à la réunion des comices (guerres, élections annulées, etc.).

Ainsi, au début de l'institution, les censeurs restaient en charge pendant toute la durée du lustre, c'est-à-dire, pendant cinq ans. On s'aperçut bientôt des inconvénients que présentait la durée trop longue accordée à une magistrature douée de pouvoirs exorbitants et sans contrôle. En 438 avant J.-C., le dictateur Mamerçus Æmilius fit voter une loi Æmilia limitant à 18 mois la durée des fonctions censoriales (*ne plus quam annua et semestris censura esset*) (2). Il s'écoulait donc à chaque lustre un certain intervalle pendant lequel il n'y avait pas de censeurs au pouvoir.

Malgré les dispositions de la loi Æmilia, on ne pouvait forcer les censeurs à se démettre de leurs fonctions 18 mois après leur entrée en charge. Il fallait que cette abdication fut spontanée et volontaire. En fait, elle l'était toujours. On ne connaît qu'une seule exception : le censeur Appius Claudius

(1) Le lustre tire son nom de la cérémonie religieuse de la *lustratio*.

(2) Liv. IX, 33, 34. Les mesures prises par les censeurs n'en étaient pas moins valables jusqu'à l'expiration complète du lustre.

refusa de se démettre et resta seul en fonctions jusqu'à l'expiration du lustre (1). En ce qui concerne les pouvoirs proprement dits des censeurs (*potestas censoria*), cette durée de 18 mois ne pouvait pas être prolongée (2). Mais, le Sénat pouvait accorder une prorogation de 18 mois aux censeurs pour leur permettre d'achever les entreprises de travaux publics ou de mener à bonne fin l'administration financière. Le Sénat avait, en effet, la haute direction et le contrôle de ces fonctions, qui ne rentraient qu'à titre accessoire, dans les attributions censoriales.

Mais, la durée des fonctions censoriales pouvait se trouver abrégée par suite de circonstances particulières. Il pouvait se faire que l'un des censeurs vint à mourir ou à abdiquer avant l'expiration de sa charge. Dans ce cas, contrairement à ce qui se passait pour les consuls ou pour les tribuns, il n'y avait pas lieu à *subrogation* ; le censeur survivant devait se démettre. On procédait alors à de nouvelles élections (3).

Pour ces divers motifs, la durée du lustre fut tantôt abrégée, tantôt prolongée, de sorte que pendant la période de 850 ans qui s'écoula depuis Servius Tullius jusqu'à Vespasien, il y eut 72 lustres,

(1) Liv. IX, 29, 33, 34.

(2) Les magistrats investis de l'*imperium* ont seuls le droit de demander une prorogation.

(3) Liv. IX, 34.

ce qui fait une moyenne d'environ 8 ans pour chaque lustre.

D'après ce que nous venons de voir, les censeurs entrent en charge tous les deux en même temps ; ils prêtent serment ensemble, dans les cinq jours suivants, devant le questeur urbain, au temple de Castor. A l'expiration du temps fixé, ils déposent ensemble leurs fonctions en déclarant, suivant une formule solennelle, qu'ils n'ont rien fait de contraire aux lois.

§ 4.—*Relations des censeurs entre eux (collégialité).—
Relations des censeurs avec les autres magistrats*

A. *Rapports qui existent entre les deux censeurs pendant la durée de leur charge.*—Dans les premiers temps de Rome, il est de règle que l'exercice du pouvoir public doit appartenir à un seul magistrat. La royauté est l'expression la plus parfaite de ce régime unitaire. Sous la République, au principe de l'unité de fonctions succède le principe de la *collégialité*. Ce principe, appliqué rigoureusement à toutes les magistratures, n'était écrit dans aucune loi. Quel était le but de cette innovation ? Était-ce de faire illusion au peuple, en effaçant de la constitution tout ce qui pouvait rappeler, d'une manière quelconque, les institutions royales et le système de l'unité monarchique ? Voulait-on, au contraire, trouver dans la rivalité de magistrats investis de pouvoirs égaux un contre-poids à la toute-puissance

de ces pouvoirs ? Quoi qu'il en soit, chaque magistrature fut pourvue d'un certain nombre, généralement de deux titulaires (consuls, censeurs, tribuns, questeurs du peuple, édiles).

Chacun des deux magistrats est désigné par le mot « *collega* ». Quand le mot « *collegium* » désigne les rapports de collègue à collègue, on l'applique même aux censeurs et aux consuls (1). La collégialité implique l'idée que chacun des titulaires de la charge peut exiger des citoyens les mêmes devoirs et les mêmes prestations, et jouit, à tous égards, de la même autorité. Chaque magistrat peut, sans consulter son collègue, donner des ordres qui doivent être obéis.

Le principe de la collégialité s'applique d'une manière très stricte à la censure. Chacun des deux censeurs peut exercer de sa propre autorité toutes les prérogatives et tous les pouvoirs dépendant de la censure. Mais les mesures que chacun d'eux pouvait ordonner, pour tout ce qui rentrait dans la *potestas censoria*, devaient être prises d'accord avec son collègue. Cet accord était la plus sûre et la meilleure des garanties contre les abus auxquels pouvaient donner lieu les pouvoirs presque illimités attachés à cette magistrature. — Dans certains cas, les censeurs sont obligés d'agir en commun. C'est quelque chose de plus que le droit de *veto*. C'est une sorte de droit d'annulation entre

(1) Liv. X, 22.

collègues, plutôt qu'une *intercessio collegæ*. Ainsi, la *nota censoria* ne vaut que si elle est prononcée à la fois et d'accord par les deux censeurs. C'est une conséquence de l'action en commun. C'est contraire au principe de l'autorité indépendante et simultanée des magistrats composant un *collegium*.

Certains actes ne peuvent être accomplis que par un seul des deux censeurs (présidence d'un censeur pour l'accomplissement des cérémonies de la *lustratio*) (1). Jamais les deux censeurs ne procèdent ensemble aux opérations du *lustrum*, bien que certains passages de Tite Live semblent indiquer le contraire (2). Dans ce cas, on procède par choix, en égard à certaines considérations (âge, mariage, nombre d'enfants), ou par tirage au sort, ou par entente amiable des magistrats qui peuvent « *inter se parare*. » Cela n'empêche pas la nécessité de l'action en commun, en ce sens que dans ces différentes opérations (élections, nomination des sénateurs, etc.), un des censeurs peut arrêter l'autre par son *veto* (3).

La volonté d'un censeur apportait un obstacle invincible à l'exécution des décisions de son col-

(1) Liv. XXXVIII, 36 ; XLII, 10.

(2) Liv. XXVII, 6, 36. Le censeur qui célèbre le *lustrum*, préside naturellement à toutes les opérations du cens.

(3) Mais, pour les questions de détail (p. ex. place que doit occuper un nom sur la liste des sénateurs), le censeur qui préside a seul qualité pour trancher la question.

lègue. Une seule exception est à signaler, c'est le cas où un censeur, par animosité, prend des mesures vexatoires à l'égard de son collègue. C'est en vain que ce dernier opposerait son *veto* aux décisions rendues contre lui. Il n'a qu'une ressource : user à l'égard de son collègue de procédés similaires (1). Ces rivalités et ces querelles, peu dignes de la majesté de la censure, ne se produisent que très rarement. Mais, il arriva quelquefois que des oppositions de caractère ou des divergences d'opinion rendirent impossible la mise en œuvre des pouvoirs censoxiaux (exclusion du Sénat, des centuries ; changement de tribus ; choix des sénateurs et des chevaliers, etc.).

B. *Rapports qui existent entre les censeurs et les autres magistrats.* — Nous venons de voir quelles étaient les relations des deux censeurs entre eux. Il reste à étudier quels rapports pouvaient naître entre les censeurs et les autres magistrats. Les censeurs, en vertu de leur droit général d'inspection morale, peuvent-ils commander à d'autres magistrats ou mettre obstacle à des actes qui concernent l'exercice de leurs fonctions ? D'un autre côté, peuvent-ils être eux-mêmes arrêtés par l'ordre ou par l'intervention de magistrats supérieurs ?

(1) C'est, du moins, ce qui semble résulter d'un texte de Tite Live ; mais Tite Live ne dit pas que les peines prononcées par l'un contre l'autre aient été suivies d'effet. Liv. XIX, 37 (Rivalité de C. Claudius, Néron et de M. Livius Salinator).

Les magistratures romaines se distinguent par une certaine confusion des pouvoirs et par une absence complète de hiérarchie. Tout au plus, trouve-t-on en elles une certaine classification au point de vue du rang qu'elles confèrent et des dignités auxquelles elles donnent droit (1). Mais ces magistratures (questure, édilité, tribunat, consulat) sont d'ordre absolument différent et ne se commandent pas les unes aux autres. Parmi les magistrats, les uns ont la *major potestas* (2) ; les autres la *par potestas* (p. ex. : les censeurs l'un envers l'autre) ; les autres, la *minor potestas*. Pour certains d'entre eux, cette puissance est très mal définie (p. ex. : pour les censeurs dans leurs rapports avec les magistrats investis de l'*imperium*). Les rapports des magistrats d'ordre différent comportent deux droits : droit de *prohibition*, droit d'*intercession*.

Le premier n'appartient qu'aux magistrats investis de la *major potestas*, à l'égard des magistrats inférieurs. Il ne concerne que les actes dont l'exécution n'est pas encore commencée. L'*intercession* consiste à annuler un acte déjà accompli, ou, au moins, à le priver de ses effets légaux. Ce droit s'exerce, soit en vertu de la *par potestas* (c'est alors une consé-

(1) Par ex. : pour l'entrée au Sénat.

(2) Ont la *major potestas* ceux qui possèdent l'*imperium*. — Les censeurs ont cependant la *major potestas*, bien que ne jouissant pas de l'*imperium*. Ils n'exercent, en effet, aucun commandement militaire.

quence de la collégialité) (1), soit en vertu de la *major potestas*. Dans quelle mesure ces principes s'appliquent-ils à la censure ?

C'est assez difficile à déterminer, à cause du caractère assez vague du pouvoir censorial. En principe, les censeurs n'exercent le droit d'intercession contre aucun magistrat (2) ; car, ils n'ont pas l'*imperium*. Le consul ne peut pas non plus, bien que possédant l'*imperium*, intercéder contre les actes des censeurs ; car, il n'a, à leur égard, ni *major potestas*, ni *par potestas*. Quant à la prohibition, les tribuns peuvent user de leur droit de *veto* contre les actes des censeurs (sauf pour ce qui concerne l'exercice du *regimen morum* (3). Mais, quand les censeurs veulent convoquer le peuple pour les opérations du cens et pour la cérémonie de la *lustratio*, les tribuns peuvent s'y opposer par la voie de l'*obnuntiatio* (4).

Les tribuns essayèrent, à différentes reprises, d'entraver l'action des censeurs ; mais ils sortirent quelquefois de la légalité (5). Dans tous les cas,

(1) A cet égard, pas d'intercession possible entre censeurs, puisque tout acte censorial exige l'accord des deux magistrats.

(2) Mais, ils peuvent par leur *auspicia majora*, annuler les *auspicia minora*.

(3) Liv. XLIII, 16.

(4) Le *jus obnuntiationis* consiste à s'opposer aux actes des magistrats, en prétextant des présages défavorables (*servare de cælo*). Ce moyen, qui équivalait à une *intercessio*, pouvait conduire à des abus. — Les lois *Ælia* et *Fufia* eurent pour but de réglementer l'exercice de ce droit.

(5) Liv. XLV, 15.

leur intervention, dépourvue de sanction, resta généralement sans effet, Le tribun avait encore, il est vrai, la ressource d'accuser les censeurs devant le peuple, à leur sortie de charge. Mais, il avait alors à craindre le *veto* de son collègue, l'acquittement prononcé par le peuple, et, presque toujours, l'intervention du Sénat, souverainement intéressé à sauvegarder l'autorité et la dignité des censeurs.

SECTION III

DROITS DES CENSEURS.—ÉTENDUE ET NATURE DE LEURS POUVOIRS

§ 1^{er}. — *Droits des censeurs*

Les censeurs, comme tous les magistrats romains, participent à la *majestas populi romani*. Ils peuvent, à ce titre, exiger des citoyens certaines marques extérieures de déférence (1). Chargés de faire respecter, d'une manière générale, l'autorité des différents magistrats, ils peuvent eux-mêmes punir tout manquement aux honneurs qui leur sont dus (2). Mais, en plus de ces privilèges purement honorifiques, les magistrats romains sont investis de

1) V. Chapitre III. Honneurs dus aux sénateurs et aux chevaliers.

(2) Certaines distinctions leur sont propres... Seuls, ils ont droit à la toge de pourpre.

certain droits d'ordre politique, judiciaire, militaire; plus ou moins étendus, selon que ces magistrats jouissent ou non de l'*imperium*. Dans quelle catégorie faut-il, à cet égard, ranger les censeurs?

Les censeurs, au contraire des consulats et des préteurs, n'ont pas l'*imperium*; ils n'ont pas, comme eux, le droit de se faire précéder de licteurs.

Au point de vue politique, ils n'ont pas le droit de convoquer les comices (*jus agendi cum populo*), ni de réunir le Sénat (*jus agendi cum patribus*). Les censeurs ne possèdent aucune attribution judiciaire (1). La *nota* qu'ils prononcent ne peut jamais être considérée comme résultant d'un *judicium* (2). S'ils exercent un certain droit de juridiction contentieuse; s'ils prononcent des amendes contre ceux qui contreviennent à leurs édits, ils le font en vertu de leurs pouvoirs administratifs, comme mandataires et délégués du Sénat.

Au point de vue militaire, bien qu'ils passent une revue des chevaliers et que, à la *lustratio*, ils président l'armée nationale au Champ-de-Mars, ils n'exercent aucun commandement. Ce droit n'appartient qu'aux magistrats investis de l'*imperium*. Quels sont les droits qui appartiennent aux censeurs?

Ce sont les droits attribués aux magistrats qui

(1) Les *leges censoriæ* ne sont pas des lois; mais des clauses insérées dans le cahier des charges lors des adjudications.

(2) V. Chapitre II.

n'ont que la *potestas*, non l'*imperium* ; c'est-à-dire, le *jus edicendi*, le *jus concionem habendi* et le *jus obnuntiationis* (1).

A. *Jus edicendi*. — Les censeurs usaient de ce droit, soit à leur entrée en charge, soit au cours de leur magistrature. Leurs édits renfermaient des prescriptions relatives tantôt aux opérations du cens, tantôt à l'application du *regimen morum* (2), tantôt à l'administration financière. Ils eurent, d'ailleurs, beaucoup moins d'importance et de célébrité que les édits des préteurs.

B. *Jus concionem habendi*. — Les censeurs n'ont pas le droit de convoquer les comices. Ils ne possèdent que le *jus concionem habendi*, c'est-à-dire, le droit de rassembler le peuple pour lui faire des communications (3). Ainsi, lorsqu'ils ont une loi à présenter, ils doivent recourir à l'intermédiaire d'un autre magistrat (consul ou préteur). Cependant, le censeur qui célèbre le *lustrum* a le droit de convoquer et de présider l'assemblée du peuple en armes, rangé par centuries. Mais, il ne peut agir ainsi que pour consacrer et purifier, par la cérémonie de la *lustratio*, l'*exercitus urbanus*. Dans

(1) Les censeurs ne peuvent pourtant pas être rangés dans les magistrats inférieurs. Ils occupent, au contraire, la charge la plus élevée, par leur droit d'inspection morale, par leurs pouvoirs politiques et par leur droit aux *auspicia majora*.

(2) V. Chapitre II.

(3) A. G., XIII, 15.

aucun autre cas, il ne peut prendre l'initiative d'une pareille convocation.

c. *Jus obnuntiationis*. — Ce droit permet à un magistrat de s'opposer aux actes d'un magistrat d'ordre différent, en prétextant des présages défavorables. Les censeurs usèrent rarement de ce droit. Ils remplissaient, en effet, une magistrature patricienne et majeure. Ils possédaient donc le *jus auspiciorum*, et, de plus, il avaient les *auspicia majora*, distincts peut-être de ceux des autres magistrats supérieurs (consuls et préteurs), mais leur permettant toujours d'annuler les auspices des magistrats mineurs (1).

d. *Jus sententiæ dicendæ*. — C'était le droit pour tout citoyen qui avait géré une magistrature, de voter au Sénat sous certaines conditions, bien que n'étant pas encore officiellement investi de la dignité de sénateur. Les censeurs avaient toujours ce droit, puisqu'ils avaient exercé antérieurement à leur entrée en charge, un certain nombre de magistratures. Quand les anciens censeurs (*censorii*) sont nommés sénateurs, ils prennent place aussitôt après les *dictatorii*. Il arrive souvent que le *princeps senatus* est un *censorius* (2).

(1) A. G., XIII, 15.

(2) On a même vu un censeur encore en exercice nommé *princeps senatus*, p. ex. : M. Æmilius Lepidus.

E. *Droit d'employer un certain nombre de subordonnés et d'auxiliaires.* — Le censeur, comme tous les magistrats, ont sous leurs ordres un certain nombre d'employés subalternes : les uns de condition libre, les autres, en plus grand nombre, de condition servile. Ces derniers étaient appelés *servi publici*. Ils jouissaient d'avantages particuliers (faculté de posséder un patrimoine, de disposer par testament de la moitié de leurs biens ; droit à une somme consacrée à leur entretien annuel).

De plus, certains auxiliaires de condition libre étaient destinés par leur présence à donner plus de solennité aux actes publics des censeurs.

On les désignait, dans la dénomination générale, d'*apparitores*, comprenant : les *scribæ*, les *lictors*, les *accensi*, les *viatores*, les *præcones*. Les fonctions de ces auxiliaires, d'une durée d'abord brève et égale à celle de la charge du magistrat dont ils dépendaient, devinrent viagères et même transmissibles à prix d'argent. Ils formèrent alors, selon les usages en vigueur à Rome, des corporations divisées en décuries. C'étaient les employés subalternes de l'État.

Les *scribæ* étaient (au moins à l'origine), des hommes libres. Ils n'étaient peut-être pas attachés spécialement à la personne des censeurs. Mais, ceux-ci dirigeaient, à l'occasion des opérations complexes du recensement et de l'administration financière, un vaste service d'écritures, de conservation d'archives et de documents. Ils exerçaient donc un

droit général de surveillance sur l'ensemble des *scribæ* (1).

Les censeurs n'avaient ni *lictors*, ni *accensi* ; ils étaient réservés aux magistrats investis de l'*imperium* (2). Mais, le *nomenclator censorius* remplace l'*accensus* des consuls. Les censeurs, comme les magistrats supérieurs, ont des *viatores* (messagers destinés à porter des ordres) et des *præcones* ou crieurs publics (chargés de prononcer les déclarations, de convoquer les comices (3), les *contiones*, de donner le résultat des votes, etc.).

On peut, jusqu'à un certain point, faire rentrer dans les auxiliaires des censeurs les *juratores* (sorte d'experts), qui les aidaient à apprécier, au moment du recensement, de concert avec les *curatores tribuum*, la valeur des objets déclarés.

§ 2. — *Attributions des censeurs. — Distinction entre ces différentes attributions*

Les unes constituent la *potestas censoria* proprement dite. Les autres, au contraire, s'exercent en vertu d'une délégation expresse du Sénat, dont les censeurs ne sont plus que les mandataires. Ce sont des fonctions d'ordre administratif. Nous allons exa-

(1) Liv. IV, 8. — *Madvig*. Op. cit., II, p. 123.

(2) Par ex. : les consuls.

(3) C'est une différence avec le consul, qui convoque les comices par centuries par l'intermédiaire de l'*accensus*.

miner, d'une manière générale, chacune de ces attributions :

1° Attributions spéciales aux censeurs. — *Potestas censoria*.

Certaines fonctions ne peuvent être remplies que par les censeurs et par eux seuls. Elles dérivent d'une source unique : la mission de maintenir les *mores majorum*, de réprimer toute atteinte portée à la morale (et, par suite, au culte des dieux), enfin de procéder à la purification périodique du peuple. C'est là qu'il faut voir l'origine de leurs pouvoirs relatifs aux opérations du cens, lesquelles présentent, en outre, un caractère politique, militaire et économique. C'est en vertu de ce droit d'inspection morale que les censeurs effectuent le recensement. C'est seulement à ce moment, il est vrai, qu'ils prononcent les peines, qu'ils manifestent leur pouvoir. De là, le nom qu'on leur a donné (*census, censores*).

Il paraît donc logique d'étudier tout d'abord ce droit d'inspection morale (*regimen morum*) ; c'est, en effet, la base et l'essence du pouvoir censorial. C'est, d'ailleurs, ce que les Romains eux-mêmes considèrent comme la fonction primordiale des censeurs (1). Nous examinerons ensuite les diverses

(1) « *Censuram agere*. »

opérations qui constituent le recensement (*census populi, lectio senatus, recognitio equitum, lustratio*).

2° Attributions déléguées.

En plus des pouvoirs qui leur sont propres, les censeurs remplissent encore, sous le contrôle du Sénat, des fonctions d'ordre administratif et financier. Comme ils sont chargés, lors du recensement, de fixer la part contributive d'impôts de chaque citoyen (1), on a trouvé naturel de leur confier la perception de ces impôts, ainsi que l'emploi des fonds qui en proviennent (2). Ils peuvent même, avec l'assentiment du Sénat, établir de nouveaux impôts.

De plus, ils donnent à ferme les terres de l'*ager publicus* ; ils traitent avec les entrepreneurs pour l'exécution des travaux publics ; ils en constatent l'achèvement. Ils disposent librement, à cet égard, des fonds qui leur sont alloués par le Sénat ; on leur laisse beaucoup d'initiative (3). La plupart des grands travaux exécutés à Rome et en Italie sont dus aux censeurs (4).

(1) C'était une conséquence du droit d'évaluer arbitrairement les fortunes.

(2) Les impôts sont de deux sortes : les uns correspondent à ce que nous appelons les impôts directs (*tributum ex censu, æs uxorium*), les autres, aux impôts indirects (*portoria, scriptura, stipendium*). Pour ces derniers, compris sous la domination générale de *vectigalia*, les censeurs les afferment aux sociétés de publicains.

(3) *Esmein*. Op. cit.

(4) Les adjudications des travaux publics (*locationes censoriæ*)

Les censeurs sont chargés de maintenir l'intégrité du domaine public ; d'empêcher toute usurpation des particuliers sur les biens de l'État. C'est ce que l'on désigne sous le nom de *tuitio* (1).

Enfin, en vertu de ces attributions, les censeurs possèdent une certaine compétence en matière de contentieux administratif, pour ce qui concerne le domaine public, le service des impôts, l'exécution des travaux. Ils statuent alors *per cognitionem* (2). Mais quand une question de droit était en jeu, on avait recours au Sénat. Quelquefois même, une loi rendue à cette occasion (3). Dans tous les cas, les censeurs n'agissaient que comme mandataires du Sénat, qui pouvait leur donner des ordres et annuler leurs opérations. Ils n'étaient pas les seuls à exercer ces attributions. Les consuls et les préteurs eurent aussi le droit de *tuitio* et même, à une certaine époque, la juridiction administrative (4).

C'est le Sénat qui fixe le chiffre des dépenses ; les

avaient lieu au Forum, suivant des conditions déterminées par les censeurs, sous la haute direction du Sénat. Les clauses du cahier des charges formaient les *leges censoriæ*.

(1) La sanction de ce droit, c'est le pouvoir de prononcer des amendes en cas de contravention.

(2) Quand il ne s'agissait que d'un procès entre particuliers, les censeurs renvoyaient généralement, soit devant un juge, soit devant des *recuperatores*.

(3) Liv. XXVII, 11 ; XLII, 19.

4) Les édiles avaient aussi certains pouvoirs de la même nature.

censeurs les contrôlent et ordonnancent les mandats ; les questeurs les paient.

Les censeurs pouvaient exercer pendant plus de dix-huit mois ces pouvoirs financiers ; ils obtenaient généralement du Sénat une prorogation de pouvoirs (1). D'ailleurs, les mesures relatives à la perception des impôts, la mise en ferme des terres du domaine public, les contrats passés avec les sociétés de publicains et avec les entrepreneurs, étaient valables pendant toute la durée du lustre (2).

Les fonctions administratives et financières des censeurs, quoique très complexes et très intéressantes, ne sont pas la partie vraiment originale et intéressante de leur œuvre. Leur examen nous entraînerait à des développements trop considérables. Nous renverrons, sur ce point, aux travaux spéciaux parus sur cette matière (3). Nous nous contenterons donc, ainsi que nous l'avons déjà annoncé, d'étudier les pouvoirs qui rentrent, à proprement parler, dans la *potestas censoria* (*regimen morum* et recensement).

(1) La loi *Æmilia* ne s'opposait pas à cette prorogation.

(2) *Mommsen*, op. cit.

(3) *Mommsen*, op. cit. — *Ollivier*. De la société de publicains (thèse de doctorat). Paris, 1888. — *Cornienay*. Assiette et répartition de l'impôt foncier (thèse de doctorat). Paris, 1884. — *Marcé*. Des dépenses publiques à Rome pendant la période républicaine (thèse de doctorat). Paris, 1887.

CHAPITRE II

INFLUENCE DES CENSEURS SUR LES MŒURS ET SUR LA VIE PRIVÉE DES CITOYENS.— *REGIMEN MORUM*

SECTION I

ORIGINE ET NATURE DE CE POUVOIR (1)

Nous venons de voir, d'une manière générale, quelle était l'étendue des pouvoirs censoriaux (exclusion et nomination des sénateurs, exclusion et nomination des chevaliers ; classement des citoyens dans les centuries et dans les tribus). Ces diverses fonctions politiques ne sont, dans un sens large, qu'une extension et qu'une conséquence du *regimen morum*. C'est simplement le droit d'inspection morale, appliqué, à l'occasion du recensement, non seulement aux citoyens, mais aux sénateurs et aux chevaliers. Le *regimen morum* n'est donc pas un pouvoir confié aux censeurs postérieurement à la création de la censure. C'est la base et le fondement de l'institution elle-même.

C'est en vertu de ce droit que le censeur prend, au moment du recensement, toutes les mesures

(1) *Jarcke*. Op. cit., p. 19 à 25,

relatives au classement des citoyens. Le censeur n'est donc, ni un fonctionnaire chargé de faire un dénombrement, ni un magistrat investi d'une mission exclusivement politique. C'est à la fois un magistrat et un prêtre. C'est en vertu de ce caractère sacerdotal, qui, à Rome, est attaché à toutes les magistratures, qu'il peut effectuer la purification du peuple. L'inspection des mœurs est donc la fonction primordiale et essentielle des censeurs.

On pourrait croire, par le nom même des censeurs (*ensor, census*), que c'est dans le recensement qu'ils ont puisé leur droit de surveillance et d'inspection morale. Il n'en est rien. Ce qui fait naître la confusion, c'est que c'est précisément au moment du recensement que s'exerçaient à la fois leurs fonctions politiques et leur inspection morale, que se prononçaient les peines et les exclusions, que se distribuaient publiquement l'éloge et le blâme. Mais, tout cela n'est qu'une seule et unique fonction, qui se manifeste sous diverses formes.

Quelle est l'origine de ce pouvoir du *regimen morum*, qui paraîtrait exorbitant et insupportable aux peuples civilisés modernes ?

Cette institution ne peut se comprendre qu'à la condition d'envisager le caractère essentiellement religieux et autoritaire du peuple romain. A Rome, la religion se confond avec le droit. Dans la famille, comme à l'origine, dans la *gens*, et, plus tard, dans la cité, l'individu est constamment sacrifié à l'agrégation plus ou moins nombreuse dont il dépend. La

religion est purement domestique ; elle est le lien et la raison d'être de ces agglomérations. « La « famille antique est une association religieuse plus « encore qu'une association de nature (1). » Le *paterfamilias* est, avant tout, le chef du culte et le pontife de la famille. Les fonctions judiciaires et militaires qu'il remplit ; le pouvoir absolu qu'il exerce sur les personnes placées sous sa puissance ne sont qu'une conséquence de ce sacerdoce (2). S'il fait observer avec une rigueur impitoyable les traditions des ancêtres, c'est moins pour maintenir son autorité que pour faire respecter les lois religieuses et le culte des dieux privés. S'il punit, c'est pour purifier ; c'est pour effacer les souillures que la faute de l'un des siens a pu imprimer à la famille. L'offense à la morale est un outrage fait aux dieux. Pour prévenir, comme pour réprimer, le *paterfamilias* doit être investi d'un droit de surveillance et d'un droit de répression illimités et incontestés.

De là, les droits du père de famille à l'égard des personnes sous sa puissance (femme, enfants, esclaves, clients). Ces droits, au moins à l'origine, vont jusqu'à lui permettre d'infliger la peine capitale à sa femme et à ses enfants ; il peut répudier sa femme ; faire subir à ses enfants des châtimens corporels (3). Il est donc naturel que le citoyen

(1) *Fustel de Coulanges*. Op. cit., p. 38.

(2) *Béchamp*. De l'autorité paternelle (Thèse de doctorat). — *Del-pierre*. Puissance du chef de famille (Thèse de doctorat).

(3) *Duruy*. Op. cit., I, p. 137.

romain, habitué à subir dans sa famille même une autorité aussi sévère, l'ait acceptée aussi facilement dans le groupe plus large qui fut, au début, la *gens*, puis la cité (1),

Sous la monarchie, le roi, chef religieux de la cité, exerce, envers les citoyens qui la composent, les mêmes prérogatives et les mêmes fonctions que le *paterfamilias* à l'égard des personnes placées sous sa puissance. Le roi est, avant tout, un prêtre, instruit dans la science augurale (2). Il punit toute désobéissance aux lois comme un sacrilège. Il exerce sur tous les membres de la cité un pouvoir disciplinaire, veille au maintien des traditions et du *mos majorum*. Ce n'est pas seulement un droit; c'est un devoir qui découle des fonctions sacerdotales dont il est revêtu.

Les réformes de Servius Tullius donnèrent à cette inspection des mœurs et surtout à la sanction politique qui en fut la conséquence, une importance considérable. Au moment du recensement, le citoyen dont la conduite donnait lieu à des critiques, pouvait voir diminuer ou annihiler ses droits politiques (3). Mais, ce ne fut qu'une conséquence. Le but principal du *regimen morum* fut toujours le maintien de la religion et des coutumes. Ce qui le prouve, c'est

(1) *F. de Coulanges*. Op. cit., p. 118-205.

(2) *F. de Coulanges*. Op. cit.

(3) C'est à ce moment aussi que le citoyen accusé pouvait se défendre (*causam dicere*). — *Cic.*, pr. Cluent., XLII, XLIII. Liv. XXIV, 18.

la cérémonie religieuse (d'expiation et de purification) par laquelle le roi clôt le recensement. Après la chute de la royauté, ce soin passa aux consuls. Ils ne l'exercèrent pas longtemps (1). Nous avons vu dans quel but les patriciens, après avoir démembré le consulat, créèrent une magistrature nouvelle ; la censure.

Les censeurs reçurent donc la mission de veiller au *regimen morum* et de diriger les opérations du recensement (2).

Tant que dura le gouvernement républicain, les censeurs exercèrent d'une manière impartiale et sévère les droits dont ils étaient investis. L'intégrité des magistrats qui occupèrent ces fonctions, le caractère religieux dont ils étaient revêtus, le prestige et l'autorité dont ils jouissaient, leur donnèrent une influence considérable sur l'administration intérieure de la cité et sur les mœurs privées de citoyens (3). La discipline admirable et l'esprit profondément religieux du peuple romain rendaient seuls possible l'accomplissement de la tâche si délicate qui leur était confiée.

Le *paterfamilias* fut toujours, dans la famille, le juge suprême et exclusif. Mais, au-dessus de lui, le censeur vint exercer un droit de surveillance gé-

(1) La multiplicité de leurs fonctions ne leur permettait guère d'exercer ce droit d'une manière efficace.

(2) Liv. XXIV, 8 ; XXXIX, 44 ; XLII, 3.

(3) Jarcke. Op. cit.. p. 20.

nérale ; il servit à combattre, à réprimer ce que pouvait avoir d'arbitraire et d'abusif cette autorité (1). Mais, ce ne fut que dans des circonstances exceptionnellement graves qu'il intervint en pareille matière. Il ne toucha jamais que d'une main discrète à cette autorité familiale, base des institutions romaines. Il s'en fit, au contraire, le plus puissant auxiliaire, en veillant à l'exécution des *sacra privata*, en faisant respecter le culte des morts et les traditions des ancêtres.

Mais, les censeurs s'arrogèrent, sur tous les actes de la vie privée des citoyens, un droit de surveillance qui eût paru intolérable à tout autre peuple qu'au peuple romain. Leur influence, toute morale, fut considérable, tant que les Romains virent en eux des gardiens de leur religion ; qu'ils conservèrent avec l'austérité de leurs mœurs, le culte de leurs dieux et de leurs ancêtres. Le jour où s'effacèrent les anciennes croyances, où disparurent les traditions et les mœurs qui avaient fait la force du peuple romain, cette surveillance incessante fut considérée comme une tyrannie inutile et insupportable (2).

Nous avons vu ce que devinrent les fonctions des

(1) C'est ainsi que le censeur réprime les mauvais traitements envers les fils de famille, la femme, les esclaves, etc.

(2) Déjà, en 58 avant J.-C., Claudius avait essayé de limiter le *regimen morum*, en faisant de la note censoriale une sorte de *judicium*, soumis aux règles judiciaires (accusation, débat contradictoire). La loi qui fut votée fut abrogée quatre ans plus tard.

censeurs à la chute de la République (1). Il nous reste à montrer de quelle manière s'exerçait, au temps des censeurs, cette inspection des mœurs.

SECTION II

DROITS DES CENSEURS, RELATIVEMENT AU « REGIMEN MORUM »

Les censeurs exerçaient ces droits pendant tout le temps que duraient leurs fonctions. Ils possédaient le *jus edicendi*. Ils publiaient donc, à leur entrée en charge, au même titre que les préteurs, un édit général (2). De plus, ils pouvaient, au cours de leur magistrature, rendre des édits sur des matières spéciales (*edicta repentina*). Ces deux sortes d'édits avaient pour but de faire certaines prohibitions. Les censeurs déclaraient que tel ou tel acte était contraire à la morale, au *mos majorum*. Les citoyens, étant alors avertis, ne pouvaient plus ex-

(1) Les opérations du recensement, devenu un simple démembrement, furent confiées à Rome et dans les provinces à des *centisores*. A Rome, les empereurs organisèrent la *præfectura morum*, sorte d'office de police.

(2) C'était l'*edictum perpetuum*, comprenant l'*edictum translatum*, qui reproduit les édits précédents, et l'*edictum novum*, qui consacre des dispositions nouvelles. L'un et l'autre sont gravés sur l'*album*, au Forum.

ciper de leur ignorance ni de leur bonne foi ; ils s'exposaient à subir les rigueurs censoriales.

Quels sont les faits sur lesquels s'exerce l'action des censeurs ? Les uns touchent à la religion et à la morale ; les autres à la famille et à la *patria potestas* ; les autres à la vie politique des citoyens.

§ 1^{er}. — *Faits touchant à la religion et à la morale*

Le censeur, comme autrefois le roi, comme à toute époque, le *paterfamilias* dans la famille, veille au maintien de la religion. Il doit réprimer tout fait de nature à porter atteinte au culte des dieux, soit directement (comme le parjure, la violation du serment, la fausse déclaration des auspices), soit indirectement (comme les innovations dangereuses, les actes contraires aux coutumes et aux traditions (1). Le pouvoir des censeurs est, sous ce rapport, sans limites (peu importe que les faits incriminés portent atteinte au culte des dieux de la cité ou au culte des dieux privés).

C'est ainsi que les censeurs ont frappé d'infamie les chevaliers romains faits prisonniers à la bataille de Cannes et renvoyés à Rome sous serment de rentrer au camp d'Annibal. Ceux-ci ayant éludé leur serment, les censeurs leur ôtèrent le cheval équestre, les notèrent et les firent envoyer en Sicile.

On punit de même le faux témoignage et le par-

(1) *Cic.*, de *Leg.*, II. de *Off.*, III, 11. — *A. G.*, VII, 18. *Liv.* IV, 1.

jure (1), la négligence à remplir les *sacra privata*, l'omission des honneurs dus aux tombeaux des ancêtres (2)

Mais ces faits, qui présentaient par eux-mêmes un caractère suffisamment précis et déterminé, n'étaient pas les seuls à constituer une atteinte au *mos majorum* et au culte des dieux. Les censeurs poursuivent de plus toutes les innovations dangereuses. Ils prohibent le luxe des vêtements (3), des parfums, des repas. Comme novateurs ils poursuivent les rhéteurs et les philosophes grecs et étrangers (4).

Une de leurs missions les plus importantes consiste à veiller à la bonne éducation des enfants. Il n'y a pas en effet, à Rome de système d'instruction par l'Etat. Les écoles sont libres. — Il faut donc prendre garde que cet enseignement, donné généralement par des affranchis ou par des étrangers, n'offre rien de contraire aux idées religieuses ou aux traditions romaines. Ce devoir de surveillance incombe, avant tout au *paterfamilias* (5). Mais le censeur a le droit de prendre des mesures d'intérêt général, soit préventives (édits), soit répressives (note d'infamie).

(1) Liv. XXIX, 37.

(2) Den. d'Hal., XX, 13.

(3) Liv. XXXIX, 44.

(4) A. G., XV, 41. — Val. Max., II, 9. — Plin., XIII, 5.

(5) Le *paterfamilias* qui néglige l'éducation de ses enfants est puni par le censeur comme ayant manqué à ses devoirs.

Dans le même ordre d'idées, le censeur prohibe les théâtres permanents, punit la débauche, les tentatives de suicide, etc.

Le célibat, dangereux pour la cité, contraire à la religion (puisqu'il menace, en amenant l'extinction des familles, de laisser sans pontifes les dieux privés), fut toujours énergiquement combattu par les censeurs (1). Ils n'allaient pas, sans doute, jusqu'à noter d'infamie les célibataires ; mais ils les frappaient, au moins à une certaine époque, d'un impôt assez élevé (*æs uxorium*) (2). C'était au moment du recensement que les censeurs demandaient successivement à chaque citoyen s'il était marié : « *Tu ex animi sententia uxoremne habes ?* » Sur sa réponse négative et s'ils le jugeaient inexcusable, ils pouvaient diminuer ses droits politiques, en le changeant de tribu (3).

§ 2. — *Faits touchant à la famille et à la « patria potestas »*

Les censeurs, tout en faisant respecter la *patria potestas*, savaient aussi en éloigner les abus (4). Ils

(1) A. G., IV, 20.

(2) Il serait intéressant de rechercher si ces mesures ne furent pas le point de départ et l'origine des *lois caducaires*.

(3) Les censeurs vont même jusqu'à forcer un citoyen à répudier sa femme, sous prétexte qu'elle est stérile. Tel fut le cas de *Carvilius Ruga* ; ce fut le premier divorce connu à Rome.

(4) Jarcke. Op. cit., p. 27.

réprimaient toutes les fautes du père de famille, de quelque nature qu'elles fussent. Ils le punissaient pour les mauvais traitements infligés aux personnes placées sous sa puissance (femme, enfants, esclaves) (1) ; pour la mauvaise éducation ou pour les mauvais exemples donnés à ses enfants. Ils le rendaient responsable des fautes commises par sa femme (2), lorsqu'elles paraissaient causées par une indulgence ou par une faiblesse excessives. Ils notaient également ceux qui divorçaient sans motif légitime.

Pour assurer le respect de la *patria potestas*, ils frappaient le fils de famille qui manquait à la piété filiale (3), l'affranchi qui contrevenait aux obligations de déférence envers le patron émancipateur.

§ 3. — *Faits touchant à la vie publique des citoyens*

Les censeurs punissaient les magistrats aussi bien que les autres citoyens, et en vertu du même droit.

(1) Les pouvoirs du *paterfamilias* sont, en effet, très étendus. A l'origine, il a le droit de vie et de mort sur ses enfants.

(2) Les femmes ne peuvent pas être frappées par la note censoriale, qui eût été toujours dépourvue de sanction à leur égard, puisqu'on ne pouvait les priver d'aucun droit, honorifique ou politique. C'est donc le *paterfamilias* (père, mari ou tuteur), investi de l'autorité souveraine, qui est responsable des fautes de la femme, lorsqu'il n'a pas su les prévenir ou les réprimer.

(3) Mais, seulement s'il était âgé de 17 ans. S'il avait moins de 17 ans, les censeurs jugeaient que l'autorité du père de famille devait suffire.

Les magistrats pouvaient encourir la note censoriale pour toute espèce d'abus de pouvoir (dénî de justice, *intercessio* non justifiée, faits de corruption ou de concussion, cruautés commises, violation des lois, fautes graves dans l'exercice de leurs fonctions (1). Quant aux simples citoyens, ils s'exposaient aux rigueurs censoriales toutes les fois qu'ils commettaient un acte susceptible de porter atteinte à la *majestas populi romani*. C'est en vertu de ce principe qu'ils devaient montrer une certaine déférence envers les magistrats élus par le peuple (2). Les censeurs répriment tout manquement à ces usages. Ils se montrent, en particulier, impitoyables pour la moindre négligence dans les marques extérieures de respect qui leur sont personnellement dues (3).

Ils punissent aussi les fraudes en matière électorale, les abus de la brigade, le port illégal des insignes de sénateur et de chevalier, et même, bien que n'ayant pas l'*imperium*, les fautes commises par les citoyens dans l'accomplissement de leurs devoirs militaires.

Ils notaient d'infamie les soldats coupables de trahison, de lâcheté, d'indiscipline, de mauvaise conduite (4). La note qu'ils prononçaient s'ajoutait

(1) A. G. XIV, 7.

(2) P. ex. se lever devant eux (*assurgere*), se découvrir (*adaperire caput*), leur céder le pas (*decedere via*), descendre de cheval (*descendere ex equo*).

(3) A. G. IV, 20.

(4) Liv. XXVII, 11.

généralement comme peine morale aux punitions matérielles infligées par les chefs militaires.

SECTION III

PEINES PRONONCÉES PAR LES CENSEURS. — LEURS EFFETS

C'est au moment du recensement que les censeurs procèdent à leur enquête, ou du moins, qu'ils appliquent les peines. Les citoyens sont soumis à l'inspection morale, lorsqu'ils viennent faire individuellement la *professio censualis*. Aucune formalité n'est prescrite pour cette enquête. Le censeur peut, il est vrai, citer devant lui les citoyens, les interroger, les confronter avec les accusateurs. Il peut les autoriser à produire des témoins à décharge, à fournir des explications. En un mot, le censeur est libre de suivre les formes d'un *judicium publicum*. Mais, c'est pour lui une simple faculté. Il lui est permis, sur la plainte d'un tiers, ou même de sa propre autorité, d'après des faits qu'il connaît personnellement, de frapper un citoyen sans entendre sa défense (1). Quelle que soit, d'ailleurs, la procédure

(1) Dans les dernières années de la République, un plébiscite rendu sur la proposition du tribun P. Clodius, imposa aux censeurs les formes du *judicium publicum*. Quelques années plus tard, le consul Q. Cæcilius Metellius Scipio fit abroger ce plébiscite.

suivie par le censeur, la sentence qu'il rend ne ressemble en rien, par ses effets, à celle qui résulte d'un *judicium legitimum* (1).

Quelles étaient les peines infligées par les censeurs?

Ils pouvaient d'abord, comme la plupart des magistrats, infliger des amendes à ceux qui contrevenaient à leurs édits. Ce droit était une conséquence nécessaire de leurs pouvoirs d'administration. Ces peines pécuniaires n'entraînaient, pour ceux qui en étaient frappés, aucune déchéance, aucun déshonneur. Mais la sentence qu'ils prononçaient, en vertu de leur droit d'inspection morale, contre les citoyens coupables, c'était la *nota censoria*. C'était une sorte de flétrissure, ayant une portée d'autant plus grande qu'elle était prononcée publiquement, lors du recensement (2).

La *nota censoria* (appelée aussi *notatio*) a trois effets (moraux, politiques, économiques). Au point de vue moral, c'est un déshonneur (*ignominia*). Son importance, à cet égard, est considérable. A Rome, le citoyen ainsi frappé est soumis à la réprobation publique. La peine qui l'atteint, émanant d'un chef religieux et politique, présente par là même un caractère particulièrement grave (3).

(1) C'est par erreur que Tite Live emploie quelquefois le mot « *judicium* » pour désigner les droits des censeurs relatifs au *regimen morum*.

(2) On l'inscrivait même sur la liste, en regard du nom du citoyen.

(3) Elle présente une grande analogie avec les peines primitive-

Les effets politiques de la *nota* varient suivant qu'il s'agit de sénateurs et de chevaliers, ou de simples citoyens (1). Pour ces derniers, on peut soit les changer de tribu (*tribu movere*), soit même les exclure de toutes les tribus (*tribubus omnibus movere; ararium facere*) (2). Cette dernière peine est la conséquence la plus grave de la *nota* ; elle fait perdre le *jus suffragii*... Ces mesures peuvent être appliquées aux sénateurs et aux chevaliers déclarés indignes d'être maintenus dans leur ordre. Cette aggravation de peine paraît même avoir été d'un usage fréquent, au moins d'une certaine époque (3).

Quant à la fortune des citoyens, la *nota* n'était pas généralement sans entraîner quelque conséquence pécuniaire. Les censeurs, tout en faisant par leur *notatio* descendre un citoyen d'une tribu supérieure à une tribu inférieure avaient le droit de majorer en même temps l'évaluation de ses biens. L'impôt à payer se trouvait, par là même, augmenté dans la même proportion (4). Les censeurs pou-

ment infligées par le *paterfamilias* aux personnes placées sous sa puissance.

(1) Les censeurs peuvent exclure les sénateurs de leur ordre (*senatu movere*) et enlever le cheval équestre aux chevaliers (*equum publicum adimere*).

(2) Comme les tribus deviennent des divisions politiques, classées suivant une certaine hiérarchie, la sanction est sérieuse et efficace.

(3) *Relatusque in ærarios, ut mos est.* » A. G. IV, 20.

(4) Nous verrons, dans le chapitre suivant, avec plus de détails, les différents moyens employés par les censeurs, au moment du recensement, pour frapper les citoyens dans leurs droits politiques et dans leur fortune.

vaient, du reste, arriver à ce résultat sans aller jusqu'à infliger la *nota*. Ils n'avaient qu'à estimer à un chiffre exagéré les objets qui leur étaient présentés lors de la *professio censualis*. Ils usèrent fréquemment de ce droit (1). Nous venons de voir quels étaient les effets de la *nota*. Elle produit, au point de vue moral, l'*ignominia*.

Faut-il assimiler l'*ignominia*, qui résulte de la *nota* à l'infamie proprement dite ?

L'*ignominia*, comme l'infamie, entraîne une *minutio existimationis*. Comme elle, elle ne produit pas de plein droit une *capitis deminutio*. Mais, elle s'en distingue tant par sa nature que par ses effets.

L'infamie ne peut résulter que d'un *judicium publicum*, rendu sur des faits précis.

L'*ignominia*, au contraire, ne peut être prononcée que par les censeurs. Mais, elle peut l'être d'une manière arbitraire ; aucune loi ne limite le nombre des faits qui peuvent donner lieu à la *notatio*. Considérée au point de vue des effets moraux, elle n'a de valeur que par l'opinion publique.

L'infamie dure (sauf la *restitutio in integrum*) autant que la vie du citoyen. L'*ignominia* n'a de valeur que jusqu'au lustre suivant. Les nouveaux censeurs ont le droit de l'infliger ; mais, s'ils ne le font pas, elle est effacée (2). L'infamie fait perdre le

(1) Surtout en ce qui concerne les objets de luxe ; mais ils ne peuvent empêcher leur diffusion à Rome. Liv. XXXIX, 44.

(2) « *Timoris enim causam, non vitæ pœnam in illapoteestate esse voluerunt.* » — Cic., pr. Cluent. XLII.

jus suffragii, le *jus honorum*, le *jus accusandi* ; elle atteint, à certains égards, le *jus connubii* (1) ; elle empêche de donner une *procuratio ad litem*.

L'*ignominia* ne produit aucun de ces effets. Les *ærarîi* sont seuls privés du *jus suffragii*.

Personne ne peut se soustraire aux effets de l'infamie, qui se produisent de plein droit. Les conséquences de l'*ignominia* sont variables et dépendent de l'appréciation des censeurs. L'*ignominia* est donc surtout une peine morale. Ses effets n'ont qu'une durée très limitée et présentent un caractère infiniment moins grave que ceux qui résultent de l'*infamie*, proprement dite.

Existe-t-il des voies de recours contre la *nota censoria* ?

Le citoyen frappé d'*infamie* à la suite d'un *judicium publicum*, pouvait, par des voies légales, obtenir la *restitutio in integrum*. Si elle lui était refusée, la sentence devenait définitive, sans appel. Contre la *nota* du censeur, contre l'*ignominia* qui en résulte, pas de recours possible ; mais, l'opinion publique peut ne pas la ratifier (2). Les magistrats et spécialement les juges, n'ont pas à en tenir compte ; même s'il s'agit de juger un citoyen pour le fait qui a donné lieu à la *nota* (3).

(1) Ainsi, après les lois caducaires, l'homme ingénu ne peut pas épouser la femme frappée d'infamie.

(2) On a vu, à plusieurs reprises, des citoyens frappés de la note d'ignominie, élus par le peuple aux plus hautes magistratures et même à la censure. — *Cic. pr. Cluent. XL*.

(3) *Cic. pr. Cluent. XLIII*.

Enfin, la *nota* n'a qu'une durée limitée et, comme garantie contre l'arbitraire des censeurs, l'accord des deux collègues est indispensable pour la prononcer et lui faire produire ses effets (1).



1) *Cic.*, pr, *Cluent.* XL

CHAPITRE III

FONCTIONS DES CENSEURS RELATIVES AUX OPÉRATIONS DU RECENSEMENT

SECTION I

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

§ 1. — *Origine et but du recensement. — Réforme de Servius Tullius. — Réformes postérieures*

Le peuple romain, sous le règne de Romulus et de ses successeurs, était, selon la tradition, divisé en trois tribus, comprenant chacune dix curies. Le peuple votait dans les comices par curies ; mais il paraît probable que les plébéiens en étaient exclus ou, au moins, qu'ils n'avaient que voix consultative. C'était donc une organisation essentiellement aristocratique. Le pouvoir était, en réalité, aux mains des patriciens, chefs des *gentes*.

Le règne de Servius Tullius fut signalé par une réforme constitutionnelle d'une importance considérable au point de vue politique, militaire et économique. Tout en laissant subsister l'ancienne division des curies « *ex generibus* », on créa, à côté d'elle, les classes et les centuries, dans lesquelles les citoyens furent répartis suivant leur âge et leur for-

tune « *ex censu et ætate*. » La constitution nouvelle n'était pas démocratique dans le sens que nous attribuons aujourd'hui à ce mot; mais elle enlevait le pouvoir à l'aristocratie de naissance, c'est-à-dire fermée, pour le donner à l'aristocratie de fortune, accessible à tous.

Dans le seul but de faciliter le dénombrement et le classement des citoyens, Servius créa d'abord des divisions administratives et territoriales nommées *tribus*.

La ville comprit, d'après Tite-Live, 4 tribus, et le territoire environnant 26 (1). Les 4 tribus urbaines furent divisées en 24 bourgades (*vici*); dont les habitants furent organisés en collèges religieux (*collegia compitalitia*), présidés par des *magistri* (2). La campagne romaine (*ager romanus*), comprit 26 sections (*pagi*), ayant la même organisation que les *vici* (3). Ces *pagi* formèrent, d'après Denys d'Halicarnasse, les tribus rustiques, portant le nom de *gentes* patriciennes (4). Les *pagi* de l'*ager romanus*, correspondent donc, non pas aux *vici*, mais aux 4 tribus urbaines (5). On arrive ainsi au chiffre de 30 tribus donné par Tite-Live.

(1) Liv. I, 43.

(2) A. G., X, 24.

(3) Willems, Dr. publ., p. 56.

(4) Den. d'Hal., IV, 15.

(5) Une opinion différente est soutenue par Belot. (Op. cit., I, p. 43 ,
— 394.)

Les 4 tribus urbaines, groupe territorial, contenaient des patriciens, des plébéiens et des clients.

A côté de cette division en tribus, Servius Tullius créa ou développa une organisation politique et militaire, en classes et en centuries. — Tous les citoyens, à quelque tribu qu'ils appartiennent, sont répartis en cinq classes, suivant leur degré de fortune. Ce sont les *assidui*. Ceux qui sont trop pauvres pour faire partie même de la dernière classe, sont appelés *proletarii*. — Ils ne sont pas soumis au service militaire.

Chaque classe est subdivisée en un certain nombre de centuries. D'après Tite-Live (1), il y aurait eu, en plus des 18 centuries de chevaliers : 80 centuries dans la 1^{re} classe, 20 dans les trois suivantes, 30 dans la 5^e. Il faut y joindre 2 centuries d'ouvriers (*tignarii et ærarii*) rattachées à la 1^{re} classe ; deux de *cornicines* et de *tubicines* et une d'*accensi*, réunies aux centuries de la 5^e classe. Une centurie, la plus nombreuse de toutes, celle des *capite censi*, restait dehors des classes. Cela faisait un total de 194 centuries (2). Les citoyens furent divisés en *juniores* (de 17 à 46 ans) et en *seniores* (au-dessus de 46 ans). Il y eut dans chaque classe un nombre pair de centu-

(1) Liv. I, 43.

(2) Les historiens romains ne sont pas d'accord sur le nombre des centuries. Cicéron n'en compte que 193, parce qu'il ne mentionne qu'une centurie d'ouvriers.

ries ; autant de centuries de *seniores* que de centuries de *juniores*.

Les premières classes, les plus riches, comprenant évidemment un nombre assez restreint de citoyens, furent cependant les plus nombreuses (1).

Comme dans les comices, le vote avait lieu par centurie et non par tête, il suit de là que les citoyens des premières classes prenaient part d'une manière presque exclusive à la direction des affaires publiques (2). D'un autre côté, les centuries de *seniores* et les centuries des *juniores* étant en nombre égal dans chaque classe, les *seniores*, quoique certainement moins nombreux, disposaient d'autant de suffrages que les *juniores*. Il en résultait que l'influence politique des citoyens variait avec leur âge et avec leur fortune. On pensait que ceux qui avaient le plus de richesses devaient aussi avoir le plus de droits au maniement des affaires de l'État. En revanche, on leur imposait de plus lourdes charges militaires, parce qu'on estimait qu'ils étaient, plus que d'autres, intéressés à la défense de la cité. Par le partage des classes en un nombre égal de centuries de *seniores* et de *juniores*, on assurait la prédominance aux hommes d'un certain âge, dont la maturité et l'expérience pouvaient mettre obstacle aux mesures peut-être irréfléchies, proposées par les *juniores*.

(1) La 1^{re} classe comprend à elle seule 98 centuries.

(2) Le vote des centuries se fait suivant un certain ordre. La centurie qui vote la première s'appelle la *centuria prærogativa*,

La constitution due à Servius Tullius était donc conforme à l'esprit du peuple romain, essentiellement conservateur, hostile aux innovations précipitées (1).

Cette organisation subit, sous la République, des modifications assez profondes. — Vers l'année 241 avant J.-C., sous la censure d'Aurélius Cotta et de Fabius Buteo, une réforme s'opéra. On modifia, en l'augmentant, le taux exigé de chaque classe. En même temps, le nombre des tribus fut porté de 30 à 35 ; chacune d'elles comprit 10 centuries, deux de chaque classe (une de *seniores*, une de *juniores*) (2). Avec les 18 centuries de chevaliers, les 4 centuries d'ouvriers et celle des *capite censi*, on arrive à un total de 373 centuries.

La tribu devint alors une division politique. Il y eut des *comices tributes*, comprenant tous les membres de la tribu, sans distinction, qui furent présidés par des magistrats patriciens. D'un autre côté, lorsque la plèbe, sous la présidence des tribuns, se réunissait dans des *consilia plebis*, c'était la répartition par tribus que l'on suivait. Il s'opéra une autre transformation. Peu à peu, les tribus urbaines, autrefois les plus considérées, furent réservées au bas peuple, aux clients, aux affranchis, etc. Ce fut un déshonneur et une punition d'être versé dans une de ces tribus. Les tribus rurales, au contraire, com-

(1) Cic. de Rep., II, 22. — Duruy. Op. cit., I, 527.

(2) Willems. Dr. publ., 165. Liv. XXVI, 22 ; XXVII, 6.

prirent les propriétaires, les patriciens. Chacun tint à honneur d'en faire partie.

Comme il existait, pour voter dans les comices, une sorte de hiérarchie entre les tribus (1), le fait d'être transféré d'une tribu rurale à une tribu urbaine, d'une tribu supérieure à une tribu inférieure, fut une peine que les censeurs infligèrent souvent, en vertu de leurs pouvoirs, soit seuls, soit comme sanction de la *nota censoria*.

La constitution attribuée à Servius Tullius ne fut pas créée de toutes pièces. En effet, à côté des centuries, divisions politiques, nous trouvons les centuries, divisions militaires (*armée centuriate*). Or, l'examen des classes et des centuries nous fait voir que la constitution politique est postérieure à l'organisation militaire et que c'est de là qu'elle tire son origine.

Tous les *assidui* sont astreints au service militaire et s'équipent à leurs frais. Ils sont divisés en 5 classes, comprenant 194 centuries (*juniores* et *seniores*). Leur nombre est donc le même que celui des divisions politiques. Chacune de ces classes se distingue par l'armement, plus complet et plus coûteux pour la 1^{re} classe que pour la 2^e, et ainsi de suite (2).

(1) Après la réforme de l'an 241, on tire au sort l'ordre dans lequel les tribus doivent voter. De cette manière, il n'arrive plus que certaines tribus soient systématiquement privées du droit de vote.

(2) Liv. I, 43.

Il est donc facile de voir, par le rapport qui existe entre l'organisation militaire et l'organisation politique, quelle est celle qui a donné naissance à l'autre.

a. Dénomination des classes (*classis*, *classis provincincta*, armée rangée en bataille). Dans les comices centuriates, comme au jour de la *lustratio*, c'est l'armée (*exercitus urbanus*) qui se rassemble au Champ-de-Mars, et non au Forum.

b. Répartition des soldats en 5 classes suivant leur armement. Ce classement correspond à celui des citoyens, selon leur fortune, puisqu'ils s'équipent à leurs frais. Il en est de même des 18 centuries de chevaliers, formant un corps d'élite, recruté non-seulement parmi les plus nobles, mais aussi parmi les plus riches (1). A toute charge militaire correspondra donc un privilège politique. Au contraire, les *proletarii*, dispensés de tout service militaire, sont aussi privés de tous les droits politiques.

c. Division des citoyens en *juniores* et en *seniores*. Cette division des soldats (armée active et armée sédentaire) a servi de base à l'organisation des centuries (*juniores* et *seniores*). La constitution politique et l'organisation militaire sont donc étroitement liées, au moins à l'origine. C'était conforme au caractère primitif des institutions romaines (religieuses et militaires). Pour répartir les citoyens dans les

(1) A cause des frais considérables de leur équipement. La cité y contribue même en partie. V. *recognitio equitum*.

classes et dans les centuries, il fallait donc tenir compte, non-seulement de la conduite privée, mais aussi de l'âge et de la fortune, éléments essentiellement variables. Nous avons vu quels étaient, en ce qui concerne l'inspection morale, les droits des censeurs. Nous allons examiner la manière dont ils procédaient aux différentes opérations du recensement (examen de l'âge, de la fortune ; répartition des citoyens dans les tribus, dans les classes, dans les centuries.

§ 2. — *Ordre des opérations*

Quel est l'ordre suivi par les censeurs dans leurs différentes opérations (*census populi*, *lectio senatus*, *recognitio equitum*) ? Sont-ils libres de procéder à l'une de préférence à l'autre ? Faut-il dire, en se basant sur un texte de Tite Live (1), qu'ils doivent d'abord faire la *lectio senatus*, puis la *recognitio equitum*, et, en dernier lieu seulement, le *census populi* et la *lustratio* ? Il n'y avait pas de loi écrite prescrivant aux censeurs de suivre un ordre déterminé. Mais il est probable qu'en fait, la coutume suppléait à l'absence des textes.

Il paraît qu'après la loi Ovinia, les censeurs commencèrent toujours par la *lectio senatus* (2). Il était,

(1) Liv. XLI, 45. « *Uno consilio legatis senatum, equiles recensentis, agalis census, tustrum condatis.* »

(2) Liv. XXVII, 41 ; XXIX, 37 ; XXXIV, 44 ; XL, 51.

en effet, facile de connaître le nombre généralement peu élevé, des sénateurs à exclure comme indignes. De plus, il était nécessaire de pourvoir rapidement aux vacances qui avaient pu se produire depuis la dernière *lectio*. Enfin, cette opération n'exigeait pas l'accomplissement préalable des opérations du recensement, la plupart des sénateurs à nommer étant d'anciens magistrats investis du *jus sententiæ dicendæ*.

Après la *lectio senatus*, on procédait au *census populi*. La *recognitio equitum* ne venait qu'en dernier lieu. La cérémonie religieuse de la *lustratio* terminait toutes les opérations.

Quel qu'ait pu être l'ordre suivi par les censeurs, nous étudierons d'abord le *census populi*, nous examinerons ensuite successivement la *lectio senatus*, la *recognitio equitum* et la *lustratio*.

SECTION II

« CENSUS POPULI »

L'édit publié par les censeurs lors de leur entrée en charge (*formula census*) contenait, outre les prescriptions relatives au *regimen morum*, les indications nécessaires aux citoyens pour se présenter au recensement (jour du recensement, formule du ser-

ment, nature des biens à déclarer, ordre à suivre, etc.) (1). Cet édit était affiché au Forum.

C'est au Champs-de-Mars que se fait le recensement. La nuit qui précède l'ouverture des opérations, les censeurs prennent les auspices. On détermine à ce moment auquel des deux collègues appartiendra la présidence de l'assemblée. Le héraut prononce la formule solennelle de la convocation (2). Au point du jour, les censeurs se rendent au Champ-de-Mars, accompagnés des principaux magistrats, des *curatores tribuum*, des *juratores*, et des employés subalternes (*scribæ*, *præcones*, etc.). C'est le *consilium*. Un étendard est dressé sur le Janicule au début des opérations. Tous les citoyens, sans exception, doivent alors se présenter devant le censeur. Aucun étranger n'est admis. A l'origine, quand la *lustratio* quinquennale n'est qu'une cérémonie religieuse, l'absence d'un citoyen rend incomplète la purification. Celui qui ne se présente pas commet une sorte de sacrilège, il est déclaré *incensus*; il est puni de la peine capitale. Plus tard, la sanction devint moins sévère. Le citoyen *incensus* fut vendu comme esclave, puis, on se contenta de l'imposer plus lourdement et de le frapper d'une amende.

Ce sont seulement les citoyens *sui juris* qui sont tenus de comparaître. Mais, ils doivent faire les déclarations concernant les personnes *alieni juris*,

(1) Liv. XXIX, 15. XXXIX, 44.

(2) « *Præco in templo primum vocat, postea de muris item vocat.* » Varr. de ling. lat.

les mineurs et les femmes *sui juris*. Ils sont alors *duicensi*. Aucune excuse n'est admise pour le défaut de comparution (sauf la maladie, ou l'absence justifiée par un service de l'Etat) (1). Vers l'an 204 avant J.-C., un recensement spécial était fait dans les colonies. En 45 avant J.-C., une loi *Julia municipalis* régla le cens dans les *municipes*.

Dans quel ordre se faisait le défilé et l'interrogatoire des citoyens ?

On suivait les registres du recensement précédent. On se servait, pour cela, des listes des *tribules*. On procédait, tribu par tribu, avec l'aide des *curatores tribuum* et des *magistri vicorum*, chargés de contrôler l'exactitude de chaque déclaration (*professio censualis*).

Tous les *tribules*, quelle que fût leur condition, étaient ainsi cités. Il en résultait que les sénateurs et les chevaliers comparaissaient deux fois devant les censeurs ; une première fois, avec la masse des *tribules*, une seconde fois, en leur qualité de sénateurs et de chevaliers (2). Ce n'était qu'en dernier lieu que les censeurs dressaient des listes des *orbi*, des *orbæ*, des *viduæ* et des *ærarîi*.

Quelles déclarations devait donc contenir la *professio censualis* ? (3).

(1) Un recensement spécial était fait dans les légions. Liv. XXIX, 15.

(2) De là, les expressions « *recognitio, recensere* ».

(3) Nous avons vu, dans le chapitre précédent, en quoi consiste l'examen portant sur la conduite privée des citoyens, comment les censeurs procèdent à cette inspection, quels sont leurs droits, quels sont les moyens de punition dont ils disposent.

1° Age et condition des citoyens.

Chaque citoyen, à l'appel de son nom, prête serment de dire la vérité. Il affirme qu'il est citoyen romain. Cette déclaration n'est qu'une simple formalité. Elle n'a de valeur réelle que pour les esclaves affranchis *ex censu*. Le déclarant doit faire connaître son nom, son âge, etc. « *eorumque nomina, prænomena, patres aut patrones, tribus, cognomina, et quot annos quisque eorum habet* ». Ces indications permettent aux censeurs de ranger les citoyens dans les différentes centuries (*seniores et juniores*). Ils peuvent aussi, de cette manière, distinguer les *ingenui* des *libertini*, ce qui leur est utile pour le choix des sénateurs et des chevaliers.

2° Déclaration des biens.

Cette déclaration est essentielle pour permettre aux censeurs d'assigner à chaque citoyen la classe à laquelle il doit appartenir et la quotité d'impôts qu'il doit payer (*tributum ex censu*) (1).

a. Quels biens devaient être déclarés au cens ? C'est sur le capital et non sur le revenu que porte la déclaration. C'est, en effet, la valeur estimative du capital qui sert de base à la division en classes ainsi qu'à la fixation et à l'assiette de l'impôt (*tributum ex censu*). Devait-on déclarer tous ses biens,

(1) L'impôt n'est pas toujours proportionné à la valeur réelle des biens. Les censeurs peuvent en vertu de leur pouvoir discrétionnaire, exagérer les évaluations, même contre l'avis des *juratores*, pour infliger aux citoyens des peines pécuniaires, ou pour atteindre certains éléments de leur fortune (objets de luxe).

meubles et immeubles, *res Mancipi* et *res nec Mancipi* ?

Il est difficile de supposer que le système suivi soit resté invariable depuis la constitution de Servius Tullius jusqu'aux dernières années de la République. En effet, à l'époque royale, l'argent comptant était inconnu. Il est donc vraisemblable qu'à l'origine les seuls biens à déclarer étaient les *res Mancipi*. Quelles étaient ces *res Mancipi* ?

C'étaient sans doute les objets présentant la plus grande valeur au point de vue agricole et militaire (1). Cela comprenait, pour les immeubles, les fonds ruraux ou urbains, situés en Italie. Ce sont, en effet, les seuls sur lesquels un citoyen romain puisse avoir le *dominium ex jure Quiritium*. C'est ce qui constitue l'*ager privatus*, seul soumis au *tributum ex censu*. Ces immeubles sont désignés sous le nom significatif de *prædia censui censendo* (2).

Quant aux meubles, on ne comptait à l'origine que ceux qui étaient *res Mancipi*, c'est-à-dire les esclaves, les bêtes de trait ou de somme, etc. A cette époque, les *res nec Mancipi* n'avaient, en effet, qu'une valeur insignifiante.

De plus les fonds de terre participent jusqu'à un certain point aux *sacra* de la famille et de la *gens*. Ils renferment le foyer et le tombeau de la famille,

(1) C'est, du moins, ce qui paraît le plus conforme aux traditions romaines.

(2) *Cic. pr. Flacc.*, XXXII.

objets du culte. Ces biens doivent être soumis à la purification quinquennale. Enfin, tant que la monnaie ne fut pas connue, c'était d'après le nombre des arpents de terre que s'évaluait la fortune des citoyens. Après les guerres, les *res nec Mancipi* deviennent plus nombreuses et plus recherchées. L'introduction à Rome des objets de luxe, des métaux précieux, l'usage de l'argent monnayé opèrent une révolution économique. Il devient alors nécessaire, pour avoir une idée exacte de la fortune privée des citoyens, de tenir compte de ces nouveaux éléments. Il est certain qu'à une époque qu'on ne peut préciser, les *res nec Mancipi*, au moins les plus importantes, durent être déclarées.

Les censeurs, dans leur édit, en fixaient la liste. Cette catégorie, assez variable, s'est accrue progressivement. Elle a suivi le développement de la richesse publique et de la civilisation romaine. C'est ainsi que les censeurs comprirent dans les biens à déclarer l'argent monnayé, les capitaux et les créances (*res alienum*) ; les « *ornamenta, vehicula, vestes muliebres*, etc. » (1).

Cette liste fut toujours laissée à l'appréciation des censeurs. Mais, il est probable que dans les dernières années de la République, peu d'objets étaient exempts de la déclaration.

b. Comment se faisaient les déclarations ? De

(1) Liv. XXXIX, 44.

quelle manière les censeurs arrivaient-ils à les vérifier ?

Cette évaluation périodique des fortunes était plutôt un travail de révision et de mutation qu'un travail nouveau. On se servait, en effet des listes du recensement précédent et des registres tenus par les *magistri vicorum* et par les *curatores tribuum*.

Celui qui ne possédait rien était dit *capite census*. Celui qui avait des biens imposables en faisait l'énumération au censeur, qui inscrivait sur les registres sa déclaration (1). Les déclarants faisaient serment de dire la vérité. Mais, cette garantie devint insuffisante. Pour les fonds de terre, les arpenteurs (*agrimensores*) en contrôlèrent la contenance. Pour les créances, on dut produire les registres privés. Pour les meubles, il fallait les présenter. Mais les indications fournies par les listes du dernier recensement permettaient de terminer assez rapidement ces opérations.

Il ne suffisait pas de connaître d'une manière exacte la nature des biens appartenant à chaque citoyen. Il fallait les estimer en argent, les ramener à une unité commune. Cette estimation était indispensable, puisqu'elle était la base du classement des citoyens. Comment y procéder ?

Les citoyens évaluaient sans doute eux-mêmes leurs biens déclarés, sous serment de dire la vérité. Mais la sincérité de leurs assertions était contrôlée

(1) Liv. XXXIX, 44. — XLIII, 15, 16.

par les censeurs. Ceux-ci étaient aidés dans leur tâche par des experts jurés (*juratores*), par les *curatores tribuum* et par les différents fonctionnaires composant leur *consilium*. Il y avait, d'ailleurs, certaines règles fixes. C'est ainsi que les terres, les maisons devaient être estimées suivant un tarif basé sur l'importance, l'étendue, etc. Mais les censeurs n'étaient liés ni par la déclaration des citoyens, ni par l'avis des *juratores* et des autres membres de leur *consilium*.

A l'aide des éléments que nous venons d'énumérer, les censeurs procédaient à la répartition des citoyens par tribus et par classes et à la confection des listes.

1° Répartition des citoyens dans les tribus. Tant que les tribus ne constituèrent, comme à l'origine, qu'une division administrative et territoriale, ce classement, purement régional, n'eut aucune portée politique. Il servait seulement à faciliter et à préparer les opérations du prochain recensement. Grâce à la subdivision des tribus en *vici*, les *curatores tribuum* et les *magistri vicorum* pouvaient aisément tenir à jour les registres et listes d'appel qui devaient ensuite servir de base au travail des censeurs ainsi qu'à la répartition de l'impôt (*tributum ex censu*). Il en fut autrement après la réforme de l'an 241 avant J.-C., qui donna aux tribus une importance politique considérable.

Quels étaient les droits des censeurs, quant à la répartition des citoyens dans les tribus ? Ils étaient

absolument arbitraires. Les censeurs pouvaient, à titre de peine, ranger les citoyens dans n'importe laquelle des 35 tribus, et même les reléguer parmi les *ararii*. Ils avaient ainsi le moyen de proportionner la punition à l'importance de la faute commise.

La liste des tribus comprenait les citoyens, sans distinction de fortune, les imposables et les *capite censi*. Cette liste mentionnait tous les renseignements d'âge, de famille, de fortune, recueillis lors du recensement, à chaque *professio censualis*. Les citoyens portés sur la liste des tribus étaient appelés *tribules*. Mais tous les citoyens n'étaient pas des *tribules*. Certains se trouvaient, soit de droit, soit par la volonté des censeurs, exclus des tribus. C'étaient les *ærarîi*, les *orbi*, les *orbæ* et les *viduæ*. Des listes spéciales étaient dressées pour chacune de ces catégories.

Faisaient de droit partie des *ærarîi*, les *municipes sine suffragio* et les *infames* (1). Mais les censeurs pouvaient aussi, à titre de peine, y ranger des citoyens, quelle que fût leur condition ou leur fortune. C'était la sanction la plus sévère de la note ; mais elle n'avait d'effet que pour un lustre et, dans tous les cas, si elle faisait perdre le *jus suffragii*, elle laissait subsister le *jus honorum* (2). C'est ce qu'on appelait *ærarium facere, in Cæritum tabulas referre* (3). Cette condition, paraît-il, aurait été ap-

(1) *Liv.* XXXVIII, 36.

(2) *Liv.* XXIV, 43.

(3) *A. G.*, XVI, 13.

pliquée primitivement (mais comme une faveur), aux habitants de la ville de Cære, en Étrurie. Les *ærarîi* sont soumis à l'impôt; ils sont exclus de l'armée et privés de droits politiques. Une liste, dressée en dernier lieu par les censeurs, comprend les impubères et les femmes *sui juris*. Ce sont les *orbi*, les *orbæ*, les *viduæ*. Cette liste n'entraîne aucune déconsidération pour ceux qui en font partie. Leur incapacité politique n'est basée que sur des raisons naturelles (conditions d'âge ou de sexe); ce n'est ni une peine, ni un déshonneur. Ils paient, à titre d'impôt, l'*æs hordearium* destiné aux chevaliers.

2° Répartition des citoyens dans les classes et dans les centuries.

C'est la *descriptio classium centuriarumque*. Nous avons vu quelle était, quant aux droits politiques et aux charges militaires, l'importance de cette division (au moins, tant que dura la prédominance des comices par centuries. Mais, si les censeurs ont un pouvoir illimité pour placer les citoyens dans les différentes tribus et même pour les en exclure, ils sont soumis pour opérer la répartition en classes et en centuries, à l'observation de certaines règles (1). En effet, font seuls partie des classes les *tribules*. Tous ceux qui restent en dehors des tribus (*ærarîi*, *orbi*, *orbæ*, *viduæ*) n'ont pas le droit d'y figurer.

(1) Mais en faisant sortir un citoyen des tribus pour le mettre dans les *ærarîi*, on l'exclut en même temps des classes.

Mais, parmi les *tribules*, on ne range dans les classes et dans les centuries que ceux qui possèdent une fortune imposable (*assidui*). Les *capite censi* ou *proletarii* forment une seule centurie, en dehors des classes.

Certains éléments sont indépendants de l'appréciation des censeurs. Ce sont : l'âge et la fortune. Quel était donc le trux exigé de chaque classe ?

Tite-Live et Denys d'Halicarnasse fixent à 100.000, 75.000, 50.000, et 25.000 as le cens des quatre premières classes. Ils ne diffèrent que pour le cens de la cinquième classe, qu'ils évaluent, l'un à 11.000 as, l'autre à 12.500 (1). Ces chiffres n'étaient pas ceux du temps de Servius. Car, la monnaie, l'as n'est connue à Rome que sous les décemvirs, vers l'an 451 avant J.-C. (2).

Comment s'appréciaient les fortunes lors des réformes de Servius ? Se contentait-on d'évaluer la contenance des fonds de terre, en *jugera* ? Ou bien ramenait-on leur estimation à une unité commune (*æs grave*, livre de bronze) ? On est, sur ce point, réduit à des conjectures.

Nous n'avons pas la prétention de discuter les différents systèmes qui ont été proposés. Cela ne rentrerait pas dans le cadre de cette étude. Il nous

(1) *Den. d'Hal.* IV, 24.

(2) Ce serait, seulement, paraît-il, en l'année 312 avant J.-C., que le censeur Appius Claudius aurait, pour la première fois évalué en as le taux afférent à chaque classe.

paraît seulement probable que les chiffres cités par Tite-Live se réfèrent à des *asses sextentarii* (2 onces). On objecte qu'à la fin de la République, avec l'accroissement des richesses, les premières classes se seraient trouvées les plus nombreuses, la plupart des citoyens possédant le cens exigé. Il est possible que le fait se soit produit. C'est peut-être là qu'il faut voir l'origine de la réforme des centuries et du développement politique des tribus. Peut-être le cens fut-il augmenté à cette époque. Nous ne possédons, à cet égard, aucun renseignement précis (1). Ce qui est certain, c'est qu'après la réforme (an 241 avant J.-C.) la centurie devint une subdivision de la tribu (2). La tribu servit alors de base à l'organisation des comices (par tribus et par centuries), à la répartition des impôts et même au recrutement de l'armée. Le pouvoir des censeurs s'accrut, par là même, d'une manière considérable.

Quand les registres du cens (*tabulæ censoriæ*) avaient été rédigés par les *scribæ*, sous la direction des censeurs, ils étaient déposés au temple des Nymphes et dans l'*atrium libertatis* (3).

(1) *Accarias*. Op. cit. I, p. 35.

(2) Liv. XXIV, 7. — XL, 51.

(3) Cic. pr. Mil. 27. — Liv. XLIII, 16. XLV, 15.

SECTION III

« LECTIO SENATUS »

§ 1^{er}. — *Composition du Sénat. — Privilèges et fonctions des sénateurs* (1)

Le Sénat eut toujours un nombre de membres limité, fixé à l'avance d'une manière précise. Peut-être ne comprenait-il, à l'origine, que les chefs des *gentes* formant le peuple romain.

Quoi qu'il en soit, la tradition attribue au Sénat de Romulus le nombre précis de 100 membres répartis en 10 *curiæ*. Ce chiffre fut porté à celui de 300, à une époque que l'on ne peut que conjecturer, mais qui n'a pas dû être postérieure au règne de Tarquin. Ce chiffre se maintint pendant tout le reste de la période royale, et, sous la République, jusqu'à Sylla (2). Il fut alors doublé. A l'origine, les nominations sont faites par les rois, puis, par les consuls, ou par les magistrats extraordinaires qui les remplacent (3). Enfin, la loi Ovinia (IV^e siècle avant J.-C.), transfère cette attribution aux censeurs. Ceux-ci, en vertu des droits résultant de la *potestas censoria*, pouvaient déjà frapper dans leurs droits

(1) Monnsen. Op. cit., VII, 6, p. 12. — Madvid. Op. cit., p. 8, 41.
— Willens. Le Sénat.

(2) Liv. XXXIX, 42; XL, 51.

(3) Liv. I, 49.

politiques les sénateurs au même titre que les autres citoyens. Il parut donc naturel de leur donner la mission de combler les vides qu'ils venaient de causer ou de constater. L'inspection morale qu'ils exerçaient sur tout le peuple, l'examen auquel ils se livraient sur la conduite privée et l'honorabilité de chacun, leur permettaient de choisir parmi les citoyens remplissant les conditions de capacité exigées, les plus dignes et les plus méritants (1).

Quelles sont ces conditions de capacité ?

Ce sont, en principe, celles qui sont exigées pour briguer une magistrature de l'État.

a. A l'origine, le droit de *gentilité* ou le *patriciat* est une condition indispensable. Les sièges sénatoriaux étaient probablement réservés aux chefs ou aux représentants des *gentes*. Le lien de la *gens* avec le Sénat s'est rompu de bonne heure. Au contraire, la condition du patriciat a été exigée fort longtemps. On rattache généralement à la fondation de la République l'entrée des plébéiens dans le Sénat. De là, le nom de *conscripti* ou *adlecti* opposé à celui de *patres*. Sans pouvoir en préciser la date, les plébéiens ont dû entrer au Sénat avant d'arriver au consulat et aux magistratures supérieures, et, par conséquent, bien avant le *plebiscitum ovinium*.

b. Le droit de cité complet, y compris l'ingénuité, est exigé. Il faut y joindre l'absence d'indignité. Sont

(1) Ce ne fut qu'exceptionnellement qu'après la bataille de Cannes, un certain nombre de nominations furent faites par un dictateur.

donc exclus du Sénat, de droit, les affranchis et fils d'affranchis, les individus frappés d'infamie, ceux qui exercent une profession lucrative ou honteuse ; ceux qui sont en faillite (1). A une certaine époque, il y a incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles de chevalier.

c. Le nom même de *senator* implique l'âge de *senex* (60 ans). Cet âge a été abaissé. Celui qui n'a pas exercé de magistrature ne peut être nommé sénateur par les censeurs que s'il n'est plus dans les *juniores*, c'est-à-dire, s'il a dépassé l'âge de 46 ans. Mais, celui qui entre au Sénat, après avoir géré des fonctions publiques (p. ex. : la questure), peut y arriver dès l'âge de 27 ans (*ætas quæstoria minima*) (2).

d. Ce n'est qu'à la fin de la République qu'on exigea, pour l'entrée au Sénat, une certaine condition de fortune. Mais, en fait, les censeurs ne nommaient que des citoyens ayant le cens de la première classe, et même, sans doute, le cens équestre (3).

Quels sont les privilèges attachés à la dignité de sénateur ?

(1) Les sénateurs peuvent se mettre à la tête de grandes entreprises commerciales ; mais ils n'ont pas le droit, comme les chevaliers, de prendre à ferme les impôts. — *Willems*. Le Sénat, p. 200.

(2) Loi Villia (180 avant J.-C.), fixant à 27 ans l'âge minimum exigé pour la questure.

(3) Liv. XXIII, 23

Les sénateurs ne portent pas de titre officiel (même pas celui de *senator*). Mais, ils se distinguent par des particularités de costume (toge à bande rouge, *latus clavus* ; chaussure sénatoriale ou *calceus mulceus* ; anneau d'or). Des places réservées leur sont attribuées aux spectacles et aux fêtes publiques.

Les sénateurs ont un droit de suffrage privilégié (dans les centuries équestres) (1). Certains privilèges leur appartiennent en ce qui concerne la brigade des magistratures (2). Avant la loi proposée par C. Gracchus, les sénateurs sont seuls inscrits sur la liste des jurés (en matière civile ; procédure *in jure*) (3).

Pour maintenir la dignité de l'ordre, on défend aux sénateurs la fréquentation de certaines catégories d'individus (p. ex. : les comédiens). On leur impose l'égalité du mariage. Les fonctions de sénateur, malgré les charges pécuniaires considérables qu'elles peuvent entraîner pour les titulaires, sont essentiellement gratuites (4).

Une partie des sénateurs se compose d'anciens magistrats (consuls, préteurs, édiles, tribuns, questeurs). Ceux-là seuls ont droit à la chaise curule. Ils peuvent se rendre à cheval aux réunions du

(1) Il en fut ainsi tant que leurs fonctions ne furent pas incompatibles avec celles de chevalier.

(2) La loi Villia réserve aux sénateurs la brigade du consulat.

(3) Ce droit leur fut enlevé pour être attribué exclusivement aux chevaliers.

(4) Aussi, les censeurs ne nomment-ils que les citoyens possédant au moins le cens de la 1^{re} classe.

Sénat. Les autres sont pris parmi les citoyens les plus dignes, répondant aux conditions de capacité exigées, mais n'ayant exercé jusqu'alors aucune magistrature (1). Ils ont un droit de vote inférieur, en ce sens qu'ils n'émettent leur suffrage qu'en dernier lieu (2). Ils viennent à pied aux réunions du Sénat. Aussi, les désigne-t-on sous le nom de *pedarii* (3).

Les privilèges et les honneurs accordés aux sénateurs répondaient à l'importance de leurs fonctions. Le Sénat qui, sous l'Empire, ne fut qu'une assemblée de courtisans, sans énergie comme sans influence, joua sous la royauté, et surtout sous la République, un rôle politique considérable. C'est le Sénat qui décidait souverainement de la paix et de la guerre ; qui approuvait les traités, disposait des finances publiques, administrait les provinces (4).

(1) « *Ut censores ex omni ordine optimum quenque curialim in senatum legerent.* »

(2) En effet, dans les réunions du Sénat, qui n'ont lieu que les jours fastes, les sénateurs sont interrogés successivement, sur chaque proposition de loi, dans un ordre fixe, suivant une liste dressée, à l'origine, par les magistrats supérieurs, puis par les censeurs, après la loi Ovinia. Le premier inscrit sur la liste vote le premier ; c'est le *princeps Senatus*.

(3) A. G., III, 18.

(4) Willems. Le Sénat.

§ 2. — *Rôle des censeurs relativement à la « lectio senatus »* (1)

La *lectio senatus* comportait deux opérations distinctes : exclusion des indignes et constatation des vacances ; nomination de nouveaux membres.

a. *Exclusion des indignes.* — C'est la première opération à laquelle procèdent les censeurs : ils effacent de la liste dressée par leurs prédécesseurs les sénateurs morts depuis la dernière *lectio* et ceux que, pour un motif quelconque, ils croient devoir priver de leur charge. L'exclusion n'est pas formelle. Le censeur se borne à omettre (*præterire*), les noms à mesure qu'ils se présentent sur la liste. Cette omission n'en constitue pas moins une flétrissure. Leur pouvoir est, sur ce point, quel que soit le rang des sénateurs à frapper, arbitraire et illimité. Les censeurs peuvent même ôter le *jus sententiæ dicendæ* aux citoyens qui, sans faire partie du Sénat, exercent ce droit en vertu de magistratures exercées antérieurement. Mais ces mesures sont, en général, assez rares (2).

Dans tous les cas, pour les uns, comme pour les autres, il y avait une garantie contre le pouvoir exor-

(1) Nous avons vu que les censeurs font la *lectio senatus* avant même de procéder *census populi*.

(2) « *Tres omnino senatores, neminem curuli honore usum, præterirunt.* » — « *Quatuor soli præteriti sunt, nemo curuli usus honore.* » Liv. XLI, 27 ; XL, 51 ; XXVII, 11.

bitant des censeurs. En cette matière, de même que pour la *nota censoria*, l'accord des deux collègues était nécessaire (1). De plus, il fallut, à partir d'une certaine époque, indiquer les motifs des exclusions.

b. Choix et nomination des sénateurs nouveaux.
—Lorsque les censeurs connaissent ainsi le nombre de places vacantes, ils procèdent à la nomination de nouveaux membres.

Ce pouvoir ne date que de la loi Ovinia, qui l'enleva aux magistrats supérieurs, pour la transférer aux censeurs (2).

Il résultait de là une conséquence assez singulière. Les censeurs soumis au Sénat, quant à la gestion financière, à la direction des travaux publics, à la rentrée des impôts, étaient chargés, de la manière la plus arbitraire et la plus étendue, d'épurer et de reconstituer le corps politique qui devait, à certains égards, les contrôler. Il ne paraît pas que cet anomalie ait jamais frappé le peuple romain. Il est vrai que les pouvoirs financiers des censeurs n'ont jamais été considérés que comme une part infime et accessoire de leurs puissantes attributions.

Si le droit d'exclure des sénateurs était laissé à l'arbitraire des censeurs, il n'en était plus tout-à-fait ainsi en ce qui concernait la nomination des nouveaux membres.

(1) Liv. XLV, 15.

(2) Les dictateurs ont fait, dans certaines circonstances, la *lectio senatus*, p. ex. : après la bataille de Cannes.

Les censeurs devaient d'abord tenir compte des conditions de capacité exigées des sénateurs et que nous avons énumérées. De plus, l'exercice de certaines magistratures donnait aux titulaires un droit éventuel à l'entrée au Sénat. Il fallait même une exclusion formelle pour les empêcher d'y arriver. Tous ceux qui, depuis le dernier recensement, avaient exercé une magistrature d'une certaine importance, jouissaient d'un privilège particulier. Depuis le jour où ils sortaient de charge jusqu'à la prochaine *lectio*, ils avaient le *jus sententiæ dicendæ* (1). Leur situation était très légèrement inférieure à celle qui était faite aux sénateurs *pedarii*. Ils votaient à la suite de ces derniers, mais sans pouvoir, en aucun cas, prendre la parole, même pour motiver leurs votes (2). Comment les censeurs font-ils la *lectio* proprement dite (3) ?

Une fois les exclusions prononcées, ils constatent le nombre des places vacantes. Pour combler les vides, ils prennent des citoyens ayant le *jus sententiæ dicendæ*, dans l'ordre suivant lequel ils sont inscrits sur la liste, c'est-à-dire selon le rang des

(1) Ce droit, réservé d'abord aux citoyens qui avaient exercé une magistrature curule, fut étendue plus tard aux tribuns et aux édiles plébéiens.

(2) « *Senatores quidem non erant ; in senatum veniebant, et sententiæ jus habebant.* »

(3) Avant la loi *Ovinia*, les rois, puis les consuls, faisaient les nominations au fur et à mesure des vacances ; les censeurs les font toutes ensemble et, en général, avant toutes les autres opérations du cens.

magistratures qu'ils ont exercées antérieurement (personnages consulaires, questeurs, etc.) Le nombre des anciens magistrats qui, grâce au *jus sententiæ dicendæ*, ont ainsi accompli une sorte de stage, est assez considérable. Il en résulte que les censeurs ont rarement l'occasion de prendre des citoyens en dehors de la liste (1). La plupart des sénateurs sont donc d'anciens magistrats, c'est-à-dire des élus du peuple.

Quelles formalités remplissent les censeurs pour la proclamation de la liste ?

Lorsque la liste (*album senatorium*) est arrêtée d'accord par les deux censeurs et suivant l'ordre que nous avons indiqué (2), elle est lue publiquement au Forum et affichée. Elle reste alors en vigueur jusqu'au lustre suivant, quel que soit le nombre de vacances qui se produisent pendant cette période (3).

Les droits des censeurs, en ce qui concerne la nomination comme l'exclusion des sénateurs, sont sans appel et sans recours possible. Les historiens romains ne signalent qu'une seule exception (4).

(1) A moins d'omettre (*præterire*) un grand nombre de ceux qui ont le *jus sententiæ dicendæ*.

(2) Sénateurs curules (*consulares*, *dictatores*, *censorii*, *prætorii*, *ædiliæ curules*), puis les sénateurs non curules (*tribuni plebis*, *quæstorii*), puis les sénateurs qui n'ont exercé aucune magistrature.

(3) Exceptionnellement, après la bataille de Cannes, on ne voulut pas attendre le lustre suivant, et on nomma un *dictator legendi senatus causa*. Liv. XXIII, 23.

4) Censure d'Appius Claudius et de son collègue. Liv. IX, 46.

SECTION IV

RECOGNITIO EQUITUM (1)

§ 1. — *Qu'est-ce que l'ordre équestre ?*

L'institution de l'ordre équestre, qui remonte aux premiers temps de Rome est, à l'origine, essentiellement militaire et aristocratique (2). Elle s'est ensuite transformée pour revêtir un caractère politique.

Les trois centuries créées par Romulus, composées exclusivement de patriciens, s'étaient accrues et avaient vu porter leur nombre sous Servius Tullius à 18 centuries. Ces 18 centuries présentaient les mêmes caractères que celles de Romulus, comme composition (noblesse de race) et comme privilèges (solde fournie par l'Etat) (3).

Mais, à côté des chevaliers ayant droit au *cheval public*, on eut fréquemment recours, en temps de guerre, à des levées de cavaliers volontaires, montés et équipés à leurs frais (*equo privato*) (4). Ces cavaliers étaient recrutés parmi les citoyens de la première classe, c'est-à-dire les plus fortunés. On prit alors l'habitude de compter comme aptes au

(1) Belot. Histoire des chevaliers, I, p. 97. — Madvig. op. cit. I, p. 169.

(2) Peut-être même religieuse.

(3) Cette solde se décomposait en deux parties : *æs equestre*, pour l'achat du cheval ; *æs hordearium*, pour son entretien.

(4) Liv. V, 7. — XXVII, 11.

service de la cavalerie les citoyens dont la fortune dépassait un certain taux.

De là, le *cens équestre*, obligation de fortune qui fut, plus tard, étendue aux chevaliers *equo publico*. Ces derniers sont seuls désignés sous le nom de chevaliers. Ils sont l'élite de l'armée et des électeurs. Les centuries de chevaliers votent les premières dans les comices. Le mot « *ordo equester* » désigne, d'une manière générale, dans le dernier état du droit, l'ensemble des citoyens possédant le cens équestre (1).

1° Quelles sont les conditions de capacité exigées des chevaliers (*equo publico* et *equo privato*) ?

a. *Age*.— On ne peut être chevalier avant 17 ans. Mais, la durée du service n'est que de 10 années (2). Lorsque l'institution prit un caractère politique, les chevaliers furent maintenus dans les centuries jusqu'à un âge assez avancé ; puisque les sénateurs en faisaient partie, en fait, sinon de droit (3).

b. *Aptitude physique*. — Les censeurs peuvent cependant maintenir, à titre honorifique, dans les centuries des *seniores* les chevaliers atteints par l'âge ou par les infirmités.

c. *Fortune : cens équestre*.— Ce cens est différent de celui de la première classe. Il s'applique aussi

(1) *Tite Live* oppose cependant l'*ordo equester* aux *equites*, XXI, 59; XXIV, 18.

(2) Elle est de 16 ans dans l'infanterie. — Le service de la cavalerie exige des hommes plus jeunes.

(3) Liv. V, 7; XXXIV, 17.

bien aux chevaliers *equo publico* qu'aux chevaliers *equo privato*. Aucune loi, sous la République, ne fixe le taux du cens équestre. Mais, après que Sylla eût supprimé de fait la censure, une loi Roscia exigeait des chevaliers 400,000 sesterces, c'est-à-dire le décuple du cens de la première classe. Il est probable que cette proportion était la même dès le principe (1).

Le chevalier qui, par sa faute, laissait tomber sa fortune au-dessous de ce taux perdait son titre. S'il n'y avait pas de sa faute, sa situation se trouvait amoindrie : il conservait néanmoins la plus grande partie de ses prérogatives.

d. Naissance. — On exige l'*ingenuitas parentum*. Les six centuries antérieures à Servius Tullius, les *sex suffragia* se composaient exclusivement de patriciens. Il en fut même ainsi jusqu'aux guerres puniques. Quant aux douze autres centuries, elles comprenaient des patriciens et des plébéiens pris parmi les plus dignes et les plus riches.

La concession du cheval équestre, qui seule donnait le grade de chevalier, était accordée presque de droit aux descendants des grandes familles. On peut donc dire que la chevalerie devint, jusqu'à un certain point, un titre héréditaire. Après Sylla, les fils des sénateurs sont chevaliers de naissance. C'était la confirmation d'un état de fait.

e. Honorabilité. — Les censeurs la constatent

(1) *Madvig. Op. cit.*, I, p. 172. — *Belot. Op. cit.*, II, p. 81.

deux fois, lors du classement général des citoyens, et lors de la *recognitio* (1).

f. Incompatibilité de rang. — Les chevaliers ne peuvent à aucun titre, servir dans l'infanterie. Il y a une supériorité de rang. Les chevaliers *equo publico* privés du cheval équestre sont versés dans les chevaliers *equo privato*.

Depuis la *lex judiciaria Gracchi*, rendue en 123 avant J.-C., il y a une incompatibilité légale entre la dignité de chevalier et celle de sénateur (2).

2° Quels privilèges sont accordés aux chevaliers ?

Ils appartiennent seulement aux *equites romani equo publico*.

a. Droit à une solde de l'Etat. — Cette solde comprend deux éléments : l'*æs equestre* (10,000 as), destiné à l'achat du cheval ; l'*æs hordearium* (2,000 as), somme annuelle consacrée à son entretien.

b. Droit de vote privilégié (3).

c. Possession des jurys judiciaires (4).

d. Droits honorifiques (costume (5), places réservées au théâtre, aux courses, aux jeux publics, etc.).

Les chevaliers s'occupèrent du recouvrement des

(1) Liv. XLII, 10.

(2) Liv. XXIX, 37.

(3) Voir ce que nous avons dit à l'occasion de l'organisation des comices par centuries.

(4) Après la loi de C. Gracchus.

(5) Costume militaire (*trabes*) ; toge garnie d'une bande de pourpre (*augustus clavus*) ; anneau d'or (*anulus aureus*) et *bullæ aureæ*.

impôts, qu'ils affermaient de l'Etat (société de publicains). Ces fonctions étaient interdites aux sénateurs. Si les chevaliers en acquirent le monopole grâce aux facilités que leur donnait leur condition de fortune, ce ne fut pas en vertu d'un privilège accordé par une loi. L'*ordo publicanorum* est tout à fait distinct de l'*ordo equester*. C'est une simple coïncidence basée sur la coutume.

§ 2. — *Comment les censeurs procèdent-ils à la
« recognitio equitum ? »*

Les censeurs eurent le droit d'exclure et de choisir les chevaliers bien avant la loi Ovinia ; d'abord, en vertu du *regimen morum* (exclusion) ; puis, en vertu du pouvoir de répartir les citoyens en classes et en centuries (nomination). Les censeurs avaient trois éléments à considérer : l'honorabilité, la fortune, l'aptitude physique (1).

Les deux premiers éléments, les censeurs les appréciaient lors du recensement général. Ils pouvaient au moment du classement des citoyens, exclure des centuries les chevaliers dont la conduite laissait à désirer, et ceux dont la fortune était tombée au-dessous du cens équestre (2).

Quant aux autres conditions (aptitude physique et qualités militaires), la revue des chevaliers avait pour but d'en opérer l'examen. Cette revue (*reco-*

(1) Liv. IV, 8.

(2) Jarcke, op. cit.

gnitio), se fait au Forum. Les chevaliers, convoqués par un héraut, comparaissent individuellement, dans l'ordre des tribus, devant les censeurs (1), à pied, tenant en main le cheval public. Les censeurs vérifient à la fois la tenue du cavalier, la condition du cheval, l'état des armes et du harnachement.

Chaque chevalier est interrogé individuellement sur ses services et sur ses campagnes. Celui qui a accompli le nombre d'années exigé peut se retirer. Celui que les infirmités ou les fatigues rendent impropre au service de la cavalerie est rayé des listes. Mais il n'a pas de blâme à encourir ; il peut même, s'il en est digne, recevoir des éloges.

Au contraire, c'est à titre de peine que le censeur exclut des centuries les chevaliers dont la tenue est négligée, ceux qui ont commis des fautes au cours de leur carrière militaire. Dans ce cas, le censeur dit : « *Vende equum* » (2). Le cheval public est alors vendu et le prix est versé dans les caisses de l'Etat.

Mais le chevalier ainsi frappé ne peut pas être dépouillé de son titre, on ne peut pas non plus l'empêcher de servir *equo privato*. On ne peut en aucun cas, le faire entrer dans les rangs de l'infanterie (3).

(1) Liv. XXIX, 37.

(2) Liv. XXIV, 18. — XXIX, 44.

(3) Mais, on peut le changer de tribu et même le placer dans les *ærarîi*. Sans le dépouiller de ses privilèges d'ordre militaire (*equo privato*), on le prive de ses droits politiques. — Liv. XLIV, 16. — XLII, 10.

Quand le censeur juge que le chevalier est digne de conserver son grade et son cheval, il lui dit : « *Traduc equum* ». Mais, il peut tout en lui laissant son cheval, lui infliger un blâme public, soit sur sa conduite, soit sur le défaut d'entretien de ses armes. Il peut même, à titre de peine, le priver de sa solde annuelle (*æs hordearium*) (1).

Il ne suffisait pas d'éliminer des centuries les indignes et les incapables. Il fallait encore combler les vides produits par les retraits et par les exclusions (2). Les censeurs choisissent dans les familles équestres, ou parmi les citoyens de la première classe qui possèdent le cens équestre, les jeunes gens âgés de plus de 17 ans, remplissant les conditions d'aptitude physique d'honorabilité et de fortune, que nous avons signalées. Ils prennent, arbitrairement, ceux qui leur paraissent les plus dignes et les rangent dans les centuries. Ils dressent alors la liste complète (*album*) des chevaliers. Le premier inscrit sur la liste désigné sous le nom de « *princeps juventis* ». La liste est lue publiquement. Elle est rattachée aux tableaux du recensement.

Il ne faut pas confondre avec la *recognitio*, la revue annuelle (*transvectio*) à laquelle sont soumis les chevaliers. Cette dernière est d'ordre exclusivement militaire. Les censeurs n'y jouent aucun rôle (3).

(1) Mais ces mesures n'étaient que temporaires, elles ne produisaient leur effet que pendant la durée du lustre.

(2) Liv. XXIX, 37. — XLIII, 16. XLV, 15.

(3) Liv. IX, 46. — *Madvig*. Op. cit., I, p. 178.

SECTION V

« L U S T R A T I O »

Quand les opérations du recensement sont complètement terminées (c'est-à-dire, après la *lectio senatus*, le *census populi* et la *recognitio equitum*), les censeurs procèdent à la cérémonie religieuse appelée *lustratio* (1).

La *lustratio* doit clore les opérations du cens (2) ; Elle est, d'après les croyances des Romains, indispensable à leur validité (3).

A quel moment se faisait la *lustratio* ? Sans doute dans l'année qui suivait celle de l'élection des censeurs ; dans tous les cas, pas avant la fin des opérations du cens (4), ni après les 18 mois, durée extrême de la censure. En dehors de ces limites, le censeur avait pleins pouvoirs pour fixer le jour de la cérémonie ; c'était généralement, sauf une exception citée par Tite Live, avant le départ des consuls pour les provinces (5). Un seul des censeurs doit présider à cette cérémonie (6). C'est le sort qui le

(1) Liv. I, 44.

(2) Liv. XLIII, 15 ; XLIV, 16 ; XLV, 14.— *Belot. Op. cit.*, I, p. 197.

(3) M. Mispoulet soutient (à tort selon nous), que les censeurs, pouvaient célébrer le lustre indifféremment avant ou après l'inspection morale (*Op. cit.*, p. 108). Liv. I, 44 ; III, 22 ; X, 47.

(4) La confection des listes demandait 4 à 5 mois.

(5) « *Lustro perfecto consules in provincias profecti sunt.* »

(6) *Lustrum facere, lustrum condere.*

désigne dès l'entrée en charge, à moins qu'une entente amiable ne soit intervenue à ce moment entre les deux collègues. C'est lui qui fixe le jour.

Ce qui distingue le *lustrum* des autres opérations du cens, c'est que le peuple se réunit, non pas au Forum, mais au Champ-de-Mars et en armes. Ce n'est donc plus l'assemblée des citoyens, corps politique, c'est l'armée, *exercitus quinquennalis*, qui comparait, centurie par centurie, dans l'ordre fixé par le recensement qui vient d'être fait (1). Cette réunion du peuple en armes avait sans doute pour but de rappeler aux Romains le caractère militaire de leur origine et de leurs institutions. On voulait aussi attirer la protection des dieux sur les armes des soldats romains.

Quand l'armée est ainsi rassemblée, le censeur qui préside le *lustrum* fait trois fois le tour du Champ-de-Mars. Puis, on procède au sacrifice expiatoire d'origine très ancienne, des *suovetaurilia* (2). Le censeur prononce alors en public des prières solennelles et demande : « *ut dii immortales populi romani res meliores amplioresque faciant* » (3).

Puis, l'armée quitte le Champ-de-Mars, le censeur

(1) Liv. I, 44.

(2) Des citoyens ayant un nom de bonne augure, prouvaient trois fois de suite autour de l'armée un taureau, un bœuf et un porc, qui sont ensuite immolés au dieu Mars. — Liv. I, 44. — Duruy. Op. cit. — F. de Coulanges. Op. cit. — Mommsen. Op. cit.

3) Cette formule fut modifiée par Scipion et par ses successeurs.

l'accompagne jusqu'aux portes de la ville et la licencie.

C'était la clôture du lustre. Pour en rendre témoignage, le censeur enfonceait un clou dans le temple de Mars.

En même temps qu'elle constituait une purification, la *lustratio* marquait la clôture des opérations du recensement ; elle servait de base et de point de départ à un état de choses nouveau.

Quel était l'effet du non accomplissement ou de la nullité des opérations de la *lustratio* ? Faut-il dire, avec quelques auteurs (1), que toutes les opérations censoriales sont valables, malgré le défaut de clôture du lustre ? Nous écartons d'abord l'opinion, qui paraît peu soutenable, d'après laquelle on aurait pu procéder à la *lustratio* à tout moment quelconque du recensement. Ce serait lui enlever son caractère religieux et juridique.

Quant à la condition indispensable de la *lustratio* pour la validité des opérations censoriales, la nécessité en est démontrée, et par les traditions, et par le soin avec lequel les censeurs fixent le jour de cette cérémonie (2). A défaut de *lustratio*, les listes nouvelles restaient sans effet, et les constatations du

(1) *Mispoulet*. Op. cit., I, p. 108.

(2) D'après *Willems*. (Op. cit., p. 284), la *lectio senatus* n'aurait pas été annulée par le défaut de clôture du lustre. C'est inexact, car elle rentre dans la *potestas censoria*.

recensement avaient seules force de loi jusqu'à une révision nouvelle.

Le *lustrum* avait-il été, au contraire, accompli et célébré régulièrement ? Toutes les opérations censoriales étaient alors valables et irrévocables (1).

Mais leur validité datait-elle seulement du sacrifice expiatoire des *suovetaurilia*, ou bien remontait-elle, par un effet rétroactif, jusqu'au jour où elles avaient été décrétées ? Cette dernière opinion est la plus vraisemblable. La solution contraire aurait pu conduire à des résultats désastreux (2).

Il pouvait se faire que la célébration du *lustrum* fût annulée postérieurement à la clôture, par suite d'événements malheureux frappant la cité (*lustrum infelix*) (3). Les conséquences étaient les mêmes.

L'annulation prononcée, quelle que soit sa cause et à quelque moment qu'elle se produise, ne produit d'effet qu'à l'égard des opérations du recensement. Elle laisse subsister les actes d'administration financière (4).

Quand la *lustratio* est terminée, les censeurs ont accompli leur tâche ; ils n'ont plus qu'à résigner leurs fonctions (*se abdicare magistratu*). Une fois rendus à

(1) Même à l'encontre des censeurs, qui n'avaient plus le droit de les modifier.

(2) P. ex. en ce qui concerne la *manumissio censu*.

(3) A. G. IV, 7, 1.

(4) Les censeurs peuvent en cette matière, obtenir du Sénat une prorogation de pouvoirs. Ces fonctions ne rentrent pas, en effet, dans la *potestas censoria*.

la vie privée, ces magistrats, jusqu'alors inviolables, sont, au moins en principe, responsables devant le peuple. Mais le Sénat intervint toujours pour les défendre. On ne voulait pas que la crainte d'une accusation populaire pût affaiblir leur autorité (1).

On peut donc dire que les censeurs, tant qu'ils ne sortirent pas du domaine de leurs attributions, furent, en réalité, irresponsables.



(1) Liv. XXIX, 37.

DROIT FRANÇAIS



CONDITION JURIDIQUE

DES

PAYS DE PROTECTORAT

ET SPÉCIALEMENT

DES PAYS SOUMIS AU PROTECTORAT

DE LA FRANCE

BIBLIOGRAPHIE



BLUNTSCHLI. — *Le Droit international codifié*, traduit par A. Sardy. Paris, Guillaumin, 1877.

CALVO. — *Le Droit international théorique et pratique*, 5 vol. Paris, Guillaumin, 1887.

FUNCK-BRENTANO et A. SOREL. — *Précis du Droit des Gens*, 1 vol. Paris, Plon, 1877.

DAVID DUDLEY FIELD. — *Projet d'un Code international*, 1 vol., traduit par A. Rolin. Paris, Pédone-Lauriel, 1881.

PASQUALE FIORE. — *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*, traduit par A. Chrétien. Paris, Maresq, 1890.

KLUBER et A. OTT. — *Droit des Gens moderne de l'Europe*, 1 vol., 2^e édit. Paris, Guillaumin, 1874.

S.-R. PHILLIMORE. — *Commentaries upon international laws*, 3 vol., 3^e édit. London, Butterworth, 1879.

VATTEL. — *Le Droit des Gens*, nouvelle édition, par Pradier-Fodéré, 3 vol. Paris, Guillaumin, 1863.

DE MARTENS. — *Recueil de traités*. Göttingue, Dieterich, 1876.

TRAVERS-TWIS. — *Le Droit des Gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*. Paris, Pédone-Lauriel, 1887.

WHEATON. — *Histoire du progrès du Droit des Gens*.

SIRMAGIEFF. — *Situation des États mi-souverains* (thèse de doctorat, 1889).

WILHELM. — *Théorie juridique des protectorats*. Journal de Clunet, 1890, p. 204.

LEROY-BEAULIEU. — *L'Algérie et la Tunisie*. Paris, 1889. — *La colonisation chez les peuples modernes*. Paris, 1886.

ÉLYSÉE RECLUS. — *Géographie universelle*.

REVUES ET PUBLICATIONS

Journal officiel, 1881-1891.

Économiste français, 1881-1891.

Revue de géographie, 1881-1891.

Revue française, 1886-1891.

Revue de législation algérienne et tunisienne, 1881-1891.

Revue des Deux-Mondes, 1881-1891.

Correspondant, 1881-1891.

Recueil des lois de Sirey, 1881-1891.

Recueil des lois de Dalloz, 1881-1891.

Journal de Clunet, 1881-1891.

DROIT FRANÇAIS

CONDITION JURIDIQUE DES PAYS DE PROTECTORAT

ET SPÉCIALEMENT

Des pays soumis au Protectorat de la France

INTRODUCTION

L'histoire de l'Europe, pendant les dix dernières années qui viennent de s'écouler, présente à l'observateur un fait caractéristique : c'est une tendance générale, de la part des nations civilisées, à franchir les limites de l'Ancien-Monde, devenues pour elles trop étroites, à étendre au loin, sur des pays nouveaux, leur pouvoir et leur influence.

Ce phénomène n'est pas absolument nouveau.

Pareil mouvement s'est déjà produit à différentes époques. A plusieurs reprises, les peuples civilisés obéissant à une impulsion commune, mus par des considérations soit religieuses, soit politiques, soit économiques, ont éprouvé le besoin de déborder, pour ainsi dire, sur des pays plus jeunes ; soit pour

y faire des invasions temporaires, soit pour y fonder des établissements durables. Les peuples ont, en effet, comme les individus, un fond commun de pensées, de désirs et d'espérances : comme eux, ils éprouvent la nécessité impérieuse de vivre et d'agir et, pour les nations, la vie c'est l'expansion, le développement de leurs idées, de leurs mœurs, de leur civilisation, de leur influence.

C'est, par exemple, à ce besoin d'expansion qu'il faut attribuer les conquêtes des Espagnols et des Portugais au XVI^e et au XVII^e siècle ; celles des Anglais au XVIII^e siècle. Telles sont aussi les causes et l'origine du mouvement qui, de nos jours, pousse les nations européennes à lutter de vitesse pour faire prévaloir leur influence sur les terres non encore occupées de l'Afrique et de l'Océanie.

Toutefois, si le fait n'est pas en lui-même entièrement nouveau, il en est autrement de la forme sous laquelle il se produit.

Nous sommes loin, en effet, des procédés sanguinaires, des massacres et de l'extermination en masse des peuples conquis, qui signalèrent si tristement les exploits des Pizarre et des Cortez.

Plusieurs causes ont contribué, en effet, en l'espace de peu d'années, à modifier, on pourrait même dire à bouleverser complètement l'esprit des nations européennes.

Ce qui semble caractériser l'ensemble des peuples civilisés modernes, c'est un éloignement profond et de plus en plus sensible pour toute espèce de guerre

et, en général, pour toute espèce de mesure violente contraire au droit.

Les nations ne se refusent pas à soutenir une lutte défensive quand des intérêts vitaux et nationaux sont en jeu ; mais elles ne veulent à aucun prix d'une guerre de conquêtes.

Or, comme dans tous les États civilisés, les citoyens tendent à prendre une part de plus en plus directe à la gestion de leurs intérêts, il devient impossible aux gouvernants d'engager un État dans une série de mesures violentes, dans un sens contraire au sentiment général des gouvernés. Enfin, il faut bien le reconnaître, il y a dans cet éloignement des peuples modernes pour la guerre de conquêtes, pour les annexions violentes des autres peuples, quelque chose de plus que la satisfaction d'intérêts matériels et égoïstes.

La notion du droit et de la justice tend de plus en plus à se répandre parmi les nations civilisées.

Les Gouvernements le reconnaissent si bien que, dans toute entreprise, ils cherchent à mettre de leur côté, sinon toujours le droit, tout au moins l'apparence du droit.

Par une contradiction qui pourra paraître étrange, tous les peuples de l'Europe, malgré leur horreur invétérée pour les moyens violents et les expéditions lointaines, sont en proie à ce que l'on a pu désigner assez exactement sous le nom de *fièvre coloniale* ou *d'expansion coloniale*. L'accroissement de la population, la surabondance de production, les intérêts

sociaux, économiques, tout contribue à pousser dans cette voie les nations modernes.

Il fallait donc trouver un moyen, pour les États civilisés, de faire régner leur influence sur les pays inférieurs sans s'imposer de trop grands sacrifices d'hommes ou d'argent, sans froisser les populations, sans les contrarier, ni dans leur religion, ni dans leurs mœurs, ni dans leurs lois. C'était donc, en quelque sorte, à une conquête pacifique que tendait le sentiment général. A un besoin nouveau, il fallait une forme nouvelle. Cette forme nouvelle, c'est la France qui l'a inaugurée le jour où elle a, par le traité du 12 mai 1881, établi son protectorat sur la Tunisie.

Les traités conclus en 1884 et en 1885 ont assuré, dans les mêmes conditions, l'influence française dans l'Annam et à Madagascar.

Toutefois, si la situation nouvelle de protectorat était créée en fait, ce fut seulement le 26 février 1884 que la Conférence de Berlin en consacra officiellement l'existence et la dénomination. Depuis cette époque, d'autres nations que la France, notamment l'Allemagne et l'Angleterre, ont imposé leur protectorat à de nombreuses peuplades naguère indépendantes.

Le terme de « Protectorat » désigne donc une situation toute spéciale, toute nouvelle, présentant au point de vue international une grande importance, un grand intérêt.

Jusqu'à ce jour, on n'a envisagé que les faits en

eux-mêmes : on s'est peu préoccupé des rapports nouveaux que pouvaient faire naître, dans le Droit international, les derniers traités de protectorat. Comme la forme de protectorat, bien qu'essentiellement récente, a déjà pris une grande extension, qu'elle tend de plus en plus à se généraliser, nous avons pensé qu'il serait intéressant de rechercher les conséquences juridiques que pouvaient entraîner ces situations nouvelles ; soit à l'égard des nations signataires des traités, soit à l'égard des nations tierces. Comme c'est la France qui s'est engagée la première dans cette voie, que d'ailleurs tout ce qui concerne notre pays présente naturellement pour nous un intérêt particulier, nous étudierons plus spécialement les traités de protectorat conclus par la France dans ces dernières années.

La division de ce travail semble donc tout indiquée.

La première partie sera consacrée à l'étude des protectorats en général, à leur formation, à leurs éléments, à leurs conséquences.

Dans une seconde partie, nous examinerons, plus spécialement, les rapports nouveaux créés entre la France et les pays récemment soumis à son protectorat (Tunisie, Annam, Cambodge, Madagascar).

PREMIÈRE PARTIE



DES ÉTATS PROTÉGÉS EN GÉNÉRAL

L'étude générale des protectorats comporte l'examen de trois questions principales qui feront l'objet de trois chapitres :

CHAPITRE I. — *Origine, nature et éléments du protectorat.*

CHAPITRE II. — *Rapports de l'État protecteur avec l'État protégé.*

CHAPITRE III. — *Rapports de l'État protecteur et de l'État protégé avec les États étrangers.*

CHAPITRE I^{er}

ORIGINE, NATURE ET ÉLÉMENTS DU PROTECTORAT

L'État qui se soumet au régime du protectorat^t subit des restrictions dans l'exercice de sa souveraineté. Il ne sera donc pas inutile, avant d'aborder l'étude du protectorat en lui-même, de bien préciser ce que l'on entend par un État souverain.

Nous verrons par suite de quelles circonstances un État peut devenir mi-souverain.

Ce travail préliminaire étant fait, nous pourrons étudier plus facilement les origines, la formation et les éléments du protectorat.

De là, quatre sections :

SECTION I. — *Des États souverains. Conditions de la souveraineté.*

SECTION II. — *Modifications qui peuvent affecter la souveraineté des États.*

SECTION III. — *Origine et nature du protectorat.*

SECTION IV. — *Caractères qui distinguent les États protégés des autres États mi-souverains.*

SECTION I

DES ÉTATS SOUVERAINS. CONDITIONS DE LA SOUVERAINETÉ

L'État, c'est « l'ensemble des institutions par lesquelles les nations sont parvenues à organiser leurs forces et à maintenir l'ordre public à l'intérieur de frontières déterminées (1). »

Toutes les fois que l'on verra réunis d'une manière permanente, sur un territoire limité, une société d'hommes assez nombreuse pour pouvoir subsister par elle-même, régie par une volonté commune, obéissant à une même autorité, on se trouve en présence d'un État; c'est-à-dire « d'une personne morale, ayant ses intérêts distincts, capable d'avoir des droits et de contracter des obligations (2). »

Il est bien entendu que le Droit international n'a pas à considérer la forme, ni le caractère du gouvernement intérieur de l'État. Il n'a pas non plus à se préoccuper de l'extension plus ou moins grande de son territoire; de la religion, des lois et des mœurs de ses habitants, de l'importance de sa situation et de son influence sur la civilisation et sur le progrès des nations. Mais, en dehors de ces considérations de fait, il se peut que les États soient,

(1) *F. Brentano* et *A. Sorel*. — Précis du Droit des Gens, p. 12.

(2) *Sirmagieff*. — Des États mi-souverains, p. 2.

par quelque circonstance particulière, atteints dans leur constitution juridique elle-même.

En effet, l'État, tel que nous le concevons, c'est un peuple occupant d'une façon permanente un territoire déterminé ; groupé par des lois, mœurs et coutumes communes en un corps politique ; exerçant, par l'intermédiaire d'un Gouvernement régulièrement organisé, une souveraineté indépendante et un contrôle efficace sur toutes les personnes comprises dans l'intérieur de ses frontières ; capable de faire la paix et la guerre ; d'entrer en relations internationales directes et immédiates avec les autres États du globe (1).

Un État possédant tous les attributs compris dans cette définition sera considéré comme souverain.

Mais ce n'est là qu'une conception vague et générale. La souveraineté de l'État doit être définie d'une manière plus nette et plus précise.

« Dans le sens limité, qui est exclusivement reçu
« dans le droit des gens, on entend par souveraineté
« neté seulement l'indépendance d'un État, et on
« appelle État souverain celui qui, indépendamment
« de sa constitution intérieure, exerce par lui
« seul et sans influence étrangère les droits de souveraineté.
« C'est cette souveraineté que le droit des gens exige dans tout État qui, en qualité de
« personne morale indépendante, prétend, vis-à-vis

(1) *S.R. Phillimore. — Commentaries on International Law.*

« de l'étranger, aux droits de personnalité ou d'indépendance politique (1). »

Tel est, d'après Klüber, ce que l'on doit entendre par État souverain.

Bluntschli paraît s'être rallié à cette opinion (2). Travers-Twis estime, au contraire, qu'un État peut entretenir avec les autres États des relations libres et indépendantes sans jouir pour cela des droits complets de souveraineté (3).

Dans un autre ordre d'idées, Calvo n'exige pas, comme condition indispensable, l'indépendance absolue vis-à-vis des autres États. Il suffirait qu'il puisse se donner une constitution, un gouvernement, des lois ; régler son administration intérieure sans aucune ingérence étrangère (4).

D'après d'autres auteurs, un État, pour être considéré comme souverain, devrait posséder le droit de s'administrer librement ; le droit de veiller à sa conservation ; le droit d'entretenir des relations avec les autres États.

De ces définitions, quelle est la meilleure ? A quels signes reconnaîtra-t-on qu'un État est réellement souverain ?

Nous pensons que, dans la plupart des opinions que nous venons de citer, il y a une confusion. Il

(1) *Klüber*. — Droit des Gens moderne de l'Europe, p. 30.

(2) *Bluntschli*. — Droit international codifié.

(3) *Travers-Twis*. — Le Droit des Gens, p. 4.

(4) *Calvo*. — Le Droit international théorique et pratique, I, p. 25-30.

faut, en effet, distinguer les droits inhérents à tout État comme le *droit de conservation*, et les droits qui n'appartiennent qu'à un État complètement souverain.

Tout État, qu'il possède ou non la souveraineté, a des droits qui sont essentiels à son existence, sans lesquels il ne mériterait plus le nom d'État. Mais l'État, de même que l'individu, peut subir des déchéances dans l'exercice de quelques-uns de ses droits. Nous appellerons donc souverain tout État qui, non-seulement, jouit des droits attachés naturellement à sa qualité d'État, mais encore exerce ces droits dans une pleine et entière indépendance (1).

Nous désignerons sous le nom de mi-souverain celui qui, pour l'exercice de quelques-uns de ces droits, est soumis à une intervention étrangère.

Nous pouvons donc poser deux principes :

1° Il y a des droits communs à tous les États qu'on ne peut leur enlever, sous peine de leur faire perdre leur nationalité. Tel est le droit de conservation ;

2° Tout État, jusqu'à preuve contraire, doit être présumé souverain, dès lors qu'il possède tous les éléments nécessaires à sa constitution.

« Dans les limites tracées par le Droit public, la
« présomption est en faveur de la souveraineté
« complète et indivisible de chaque État (2). »

(1) *David Dudley Field*. — *Projet d'un Code international*, p. 8 et 11.

(2) *Bluntschli*. — *Droit international codifié*, n° 68.

L'État, personne morale, n'est pas, plus que l'individu, naturellement incapable. L'incapacité plus ou moins étendue dont il peut être frappé dans l'exercice de certains droits, ne peut résulter que d'une convention expresse. Ce double principe établi, quels sont les droits de l'État souverain ?

L'État peut être envisagé sous deux aspects différents : dans ses rapports avec ses propres sujets, dans ses rapports avec les États étrangers. C'est ce que l'on a appelé, avec une justesse d'expression relative : souveraineté intérieure et souveraineté extérieure. Considéré en lui-même *in abstracto*, l'État, personne morale, expression de la volonté commune de tous les membres qui le composent, exerce sur ses sujets le pouvoir suprême. C'est le droit, pour lui, de choisir son mode de gouvernement et d'administration, de dicter des lois sur son territoire, d'exiger des prestations de ses nationaux. En un mot, c'est la faculté de présider librement et sans contrôle, à l'intérieur de ses frontières, à tout ce qui intéresse l'ordre public. C'est ce que l'on peut désigner sous le nom de *souveraineté intérieure* ou, plus exactement, de *droit d'administration* (1).

Mais les États ne sont pas destinés à vivre isolément. Ils sont en relation les uns avec les autres, dans la grande communauté humaine, au même titre que les individus dans la société particulière à laquelle ils appartiennent.

(1) *Sirmagieff*. — Situation des États mi-souverains.

De là, le droit de communiquer librement, directement et sur un pied d'égalité avec les autres États.

« Dans le droit public que les nations observent
« entre elles, l'État est une personne légale au
« même titre qu'il en est une dans le droit public
« qui est particulier à chaque nation. L'État représente les nations qui le composent, dans les rapports qu'elles ont avec les autres nations; il défend leurs intérêts, il fait valoir leurs droits, il accomplit leurs devoirs, il contracte en leur nom (1). »

Tels sont donc les droits fondamentaux des États : liberté d'administration intérieure, liberté de relations extérieures. Tout État qui possède à la fois et ces droits et l'exercice de ces droits est un État souverain. Tout État qui est soumis, pour l'exercice d'un de ces droits, à l'autorité ou à la surveillance d'un autre État, ne jouit pas de la souveraineté. Il constituera ce que nous appellerons un État mi-souverain.

(1) *F. Brentano et A. Sorel.* — Précis du Droit des Gens, p. 32.

SECTION II

MODIFICATIONS QUI PEUVENT AFFECTER LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

Les droits que nous venons d'énumérer (relations extérieures ; administration intérieure des États) peuvent subir certaines restrictions. Suivant la manière dont l'exercice de ces droits est entravé ou subordonné, on se trouve en présence de telle ou telle forme d'État mi-souverain. Parmi ces formes, nous rencontrons le protectorat.

Mais, nous devons d'abord dire un mot des autres États mi-souverains. Ce sera un moyen de rechercher et de préciser les différences qui les distinguent des États protégés ; nous aurons ainsi, pour l'objet principal de notre étude, un criterium plus certain.

Les États peuvent se trouver liés, sous certains rapports, sans qu'on puisse cependant leur refuser la qualification d'États souverains. Il en est ainsi, notamment de la Suisse et de la Belgique. Ces pays sont déclarés neutres, aux termes des traités du 5 novembre 1815 et du 15 novembre 1831. Cette neutralité n'altère en rien la nature de leurs relations, soit intérieures avec leurs sujets, soit extérieures avec les autres États. C'est simplement une garantie qui leur est donnée par les puissances signataires du traité ; garantie quelquefois illusoire, qui peut leur être enlevée, tantôt par la force des

événements, tantôt par la volonté commune de ceux-là même qui l'ont constituée.

Quoi qu'il en soit, ils entretiennent, comme d'autres, des relations d'État à État, sur un pied d'égalité, sans intermédiaire et sans restriction. Même liberté en ce qui concerne leur organisation intérieure. Ce sont donc des États souverains.

Un État peut aussi être tributaire d'un autre, tout en restant souverain. C'est ainsi que, pendant de longues années, la plupart des puissances européennes payèrent au dey d'Alger un tribut annuel pour garantir à leurs navires la sécurité du commerce dans la Méditerranée. Dira-t-on que ces États avaient perdu quelque chose de leur souveraineté ? Non : c'était une sorte d'assurance contre la piraterie ; un moyen d'éviter des luttes coûteuses. Cette obligation de tribut ne cessa qu'en 1830 ; après la conquête d'Alger par les Français.

Il en est de même, et, à plus forte raison, des États qui ont accordé par traité certains privilèges à un autre État (1), ou qui ont consenti certaines restrictions dans leur pouvoir militaire (2).

L'alliance consentie par un État, si inégale et si désastreuse qu'elle puisse être, n'exerce non plus aucune influence sur sa souveraineté. Toutes ces restric-

(1) *Convention franco-suisse de 1882*. Recherches des criminels.

(2) *Traité de Paris de 1763*. Engagement par la France de ne pas élever de fortifications dans ses possessions de l'Hindoustan.

Convention franco-suisse. Neutralisation partielle des cantons de Chablais et de Faucigny.

tions consenties par un État qui peuvent, à un moment donné, devenir pour lui une source de difficultés, n'altèrent en rien son caractère au point de vue du Droit International; pas plus que les conventions librement conclues par un individu, quelque désavantageuses qu'elles puissent être à son égard, ne suffisent à modifier, *ipso facto*, sa capacité naturelle de contracter (1).

Nous distinguerons également des États misouverains les colonies fondées par les nations civilisées. Ces colonies, en effet, quel que soit le degré d'indépendance que leur laisse, en fait, la métropole, n'ont, au respect du Droit International, aucun des attributs de l'État. Elles font toujours partie intégrante de l'État dominateur. Il en est ainsi, même des groupes de colonies anglaises comme le *Dominion du Canada* et l'*Australasie*, qui jouissent d'une certaine autonomie, qui ont un « *self government* » assez complet (2).

On ne peut pas, cependant considérer les colonies comme des États. Elles sont, en effet, administrées par un gouverneur nommé par la *Grande-Bretagne*; elles n'ont de relations avec les États étrangers que par l'intermédiaire des agents diplomatiques anglais. Elles peuvent bien avoir une organisation intérieure à peu près indépendante; elles peuvent même con-

(1) *Vattel*. Le droit des gens, p. 127.

(2) L'administration des colonies anglaises de l'Océanie subit actuellement un remaniement complet. Un projet de fédération est sur le point d'être adopté.

clure des traités de commerce, de navigation, etc., quand le gouvernement anglais leur a laissé cette faculté. Mais, elles n'ont pas le droit de représentation ; elles ne peuvent pas déclarer seules la guerre à une puissance étrangère. Tout acte d'hostilité fait contre elles ou par elles met aussitôt en cause la métropole.

Les colonies, jusqu'au jour où elles s'émancipent complètement, comme le fait s'est produit pour les possessions espagnoles et portugaises de l'Amérique du Sud, sont et restent partie intégrante de la métropole.

Elles ne constituent pas, à proprement parler, des États.

Nous ne nous en occuperons donc pas à ce titre. Nous n'y reviendrons que pour étudier, par comparaison avec elles, la situation, au point de vue économique, des pays de Protectorat.

Dans cet aperçu préliminaire des États mi-souverains, nous n'avons pas non plus à nous occuper des provinces qui, comme la Bosnie et l'Herzégovine, l'Égypte, l'île de Chypre, sont occupées militairement et même administrées par des États européens. On a voulu voir là une situation analogue à celle du protectorat. On a quelquefois opposé les *protectorats de fait* aux *protectorats reconnus en droit*, et dont l'étude forme l'objet de ce travail.

C'est là une erreur de mots qu'il importe de rectifier. Les pays que nous venons d'énumérer ne sont pas des États. Quel que soit le degré d'autonomie

et de privilèges qui ait pu leur être accordé (1), ils n'ont jamais été autre chose que des provinces.

Pour ne citer que l'une de ces provinces, l'île de Chypre, un traité fut signé, le 4 juin 1878, à Constantinople, entre l'Angleterre et la Turquie.

Aux termes de ce traité (art. 1), le sultan consent à ce que l'île de Chypre soit occupée et administrée par l'Angleterre.

Les articles suivants (2, 3, 4, 5) contiennent des stipulations relatives aux tribunaux indigènes, aux biens du domaine, aux affaires religieuses. Enfin, il est convenu (art. 6) que : « Si la Russie rend à la « Turquie Kars et les autres conquêtes faites par « elle en Arménie dans la dernière guerre, l'île de « Chypre sera évacuée par l'Angleterre et la convention du 4 juin 1878 prendra fin. »

Une ordonnance rendue par le gouvernement britannique, le 14 septembre 1878, règle la situation de l'île, sans faire aucune allusion aux droits de la Porte. (2)

C'est donc une situation bizarre : une occupation militaire et un droit d'administration très étendu ; une sorte d'usufruit de l'île de Chypre cédé par la Turquie au gouvernement anglais.

Mais, l'île de Chypre n'est pas, par le traité du 4 juin 1878, détachée de l'Empire ottoman et élevée à la dignité d'Etat.

(1) Il en est ainsi, notamment, de l'Égypte.

(2) *S. R. Phillimore. Commentaries on International Law.*

Par suite, la situation des Européens résidant dans ce pays est, sauf leur consentement et les conventions passées de gré à gré avec les États dont ils dépendent, la même que dans toutes les autres provinces de l'Empire ottoman. Ce n'est donc ni une *province annexée*, ni un *État protégé*.

Ce que nous venons de dire de l'île de Chypre s'applique à la Bosnie, à l'Herzégovine et à l'Égypte (1).

Ceci posé, quels sont les États qui par la privation de l'exercice de certains droits, deviennent de souverains, mi-souverains ? Quelle est leur situation actuelle ? En quoi la forme nouvelle du protectorat va-t-elle en différer ?

« Lorsqu'un État dépend d'un autre État dans
« l'exercice d'un ou de plusieurs droits essentielle-
« ment inhérents à la souveraineté, mais qu'au reste,
« il est libre, on l'appelle dépendant ou mi-sou-
« rain (2). »

Ces droits sont, ainsi que nous l'avons vu, ce que l'on a désigné sous le nom de *souveraineté intérieure* et de *souveraineté extérieure*.

Les États qui sont privés partiellement de l'exercice de ces droits, sont : les États dépendant d'une confédération, dans certains cas seulement ; les États vassaux, les États protégés.

(1) En tenant compte, bien entendu, des différences qui résultent de la diversité des races, des lois, des religions, des mœurs, etc.

(2) Klüber. Droit des gens modernes de l'Europe, § 33.

Nous omettons, à dessein, contrairement à l'opinion de plusieurs auteurs, les États tributaires. Ce sont, en effet, ainsi que nous l'avons déjà constaté, tantôt des États parfaitement souverains, tantôt des États fédérés, tantôt des États mi-souverains, tantôt des provinces privilégiées. Nous ne considérons pas non plus comme mi-souverains les États fédérés ou fédératifs. Les États composant la fédération ne sont pas précisément frappés d'une incapacité ; ou plutôt, cette incapacité, on ne la leur a pas imposée. C'est librement qu'ils ont donné mandat à un pouvoir central de diriger les rouages principaux de leur administration intérieure et de les représenter exclusivement dans leurs relations extérieures. Ils ne sont pas soumis à un autre État. A ce titre, on ne peut pas les faire rentrer dans la catégorie des États mi-souverains (1).

Il en est autrement des États confédérés, quand ils ont abdiqué l'exercice de leurs droits au profit de l'un d'entre eux. Telle serait la situation des États de l'Allemagne à l'égard de la Prusse (2). Ceux-ci sont réellement des États mi-souverains. Il en est de même et, à plus forte raison, des États vassaux. La situation qu'ils présentent est plus nette et mieux définie.

Nous employons l'expression de *vassalité*. Mais,

(1) Les États-Unis d'Amérique offrent le type le plus parfait d'une fédération.

(2) *F. Brentano et A. Sorel. Précis du Droit des Gens*, p. 43.

nous tenons tout d'abord à déclarer que ce terme n'entraîne aucune espèce de comparaison avec la *vassalité* du moyen âge. C'était, en effet, le vassal, chef d'État ou de clan, qui était obligé personnellement. A présent, c'est l'État, corps social organisé, qui est tenu envers un autre État.

L'État vassal est soumis à l'État suzerain pour l'exercice de certains droits. Comment naît-il ?

Généralement, il est formé d'une ou de plusieurs provinces qui se détachent d'un État, sur lesquelles ce dernier se réserve, par une convention expresse, certaines prérogatives.

Ou bien l'État suzerain exerce directement les droits qu'il a retenus ; ou bien il se contente de surveiller et de contrôler.

Telle est la situation actuelle de la Bulgarie (1). Antérieurement au traité de Berlin de 1878, la Roumanie, la Serbie, le Monténégro, étaient aussi des états vassaux (2). On pourrait citer encore, la principauté de Kniphausen, dans l'Allemagne du nord, qui exerçait, avant l'année 1866, une juridiction indépendante sur les habitants de son territoire, sous la protection de la Confédération Germanique et la suzeraineté (*Hoheit, Oberhoheit*) d'Oldenbourg.

Quelquefois, l'État vassal est créé, artificiellement, par un État puissant, dans un but politique. Tel furent, au commencement de ce siècle, outre les

(1) *Sirmagieff*. Op. cit.

(2) *Wheaton*. *Éléments du Droit International*, I, p. 49.

États de la Confédération du Rhin ; les principautés de Neuchâtel et Bénévent, etc.

Quoi qu'il en soit, l'État suzerain retient l'exercice des droits les plus importants. En cas de guerre, l'Etat vassal est tenu de lui porter secours. Par contre, tout fait d'hostilité envers le vassal met en cause l'État suzerain. — Il peut survenir des difficultés d'ordre intérieur entre le suzerain et le vassal ; il n'y en a guère à redouter entre le vassal et les États étrangers.

La situation reste donc bien définie jusqu'au jour où l'État vassal cherche, ce qui arrive fréquemment, à s'affranchir complètement de la tutelle qui lui est imposée.

Nous arrivons enfin aux États protégés. — Cet aperçu sur les États mi-souverains était nécessaire pour étudier avec fruit l'origine, la nature, les éléments et les conditions du Protectorat.

SECTION III

ORIGINE ET NATURE DU PROTECTORAT

« On entend par traité de protectorat le traité
« par lequel un État faible ou non civilisé se place
« sous la sauvegarde d'un État puissant ou plus
« civilisé, trouvant en cela une garantie pour l'exer-
« cice régulier de ses droits souverains au regard

« des autres Etats et s'engage à suivre la haute
« direction de l'État protecteur dans la mise en
« pratique de ces mêmes droits et dans les relations
« internationales ; le tout sous certaines conditions
« auxquelles est soumise la protection promise par
« l'autre État (1). »

Le protectorat, en effet, tel que nous l'étudions, ne peut pas résulter d'un simple fait ; ou alors, ce serait, soit une annexion, soit une occupation militaire avec un droit d'administration plus ou moins étendu.

Le protectorat est une situation juridique (2). Il ne peut résulter que d'un traité ou d'une convention, consentie par les deux parties contractantes et réglant, dans les conditions que nous énumérerons plus loin, la part de la souveraineté laissée à l'État protégé. L'État protégé n'est pas, en général, un État nouveau créé de toutes pièces, ou une province émancipée, sur laquelle l'État démembré conserve l'exercice de certains droits. C'est un Etat ayant ses institutions, sa civilisation, son organisation particulières ; en un mot, sa personnalité ; sur lequel un autre État s'attribue, en quelque sorte, un droit d'intervention permanente, au moins quant à la direction de sa politique extérieure (3).

Mais, de quel droit et dans quel but un État puis-

(1) *Fiore*. Droit International codifié, p. 773.

(2) *Vattel*. Le Droit des gens, p. 126.

(3) *A. Brentano et A. Sorel*. Précis du Droit des gens.

sant peut-il imposer son protectorat à un État moins fort ?

Plusieurs motifs peuvent contribuer à amener cette solution.

Tantôt, ce sera un motif politique. L'État protecteur aura un assez grand nombre de ses nationaux établis sur le territoire d'un État moins civilisé ; il y exercera, par conséquent, une certaine influence. Que, par suite de rivalités de nations étrangères ou de faits imputables à l'État inférieur, cette influence vienne à être menacée, il pourra naître un conflit ; l'État le plus puissant sera tenté de réprimer ce conflit et d'assurer, d'une manière durable, le maintien de ses droits. Il en sera souvent ainsi d'un État voisin d'une colonie appartenant à un État civilisé. Cet État aura le plus grand intérêt à ne pas laisser une puissance rivale s'implanter à côté de ses colonies, surtout si des considérations d'ordre militaire sont en danger de ce voisinage (1). Il agira alors en vertu du droit de conservation, qui est pour les États la plus impérieuse des nécessités ; qui leur commande non seulement de repousser, mais encore de prévenir tout danger capable de mettre en péril leur existence nationale. Au lieu de recourir à l'annexion, à la conquête violente, qui sont contraires au droit des gens, il emploiera la forme du protectorat. Ce régime aura le mérite de respecter, sinon

(1) Voir le chapitre consacré à l'étude du protectorat de la Tunisie.

l'indépendance des États, du moins, la liberté interne des peuples.

Tantôt, ce sera un motif d'ordre économique. Un État aura contracté des emprunts chez des nations étrangères : il pourra se faire que ses finances se trouvant compromises, ses créanciers soient menacés dans leurs intérêts. L'État dont les nationaux auront eu le plus à souffrir de cette situation sera porté à intervenir pour assurer une fois pour toutes, sans annexer, le bon fonctionnement des finances et pour prendre en main la direction politique de l'État inférieur (1).

Ce seront quelquefois des considérations humanitaires, soit des nationaux, soit des coreligionnaires à défendre contre des tracasseries ou des persécutions.

Ce sera enfin, plus rarement, un État qui se sentant trop faible, demandera le secours d'un État plus puissant et résignera entre ses mains une part de sa souveraineté ; soit pour se défendre contre une agression extérieure ; soit pour maintenir au pouvoir une dynastie menacée (2).

Souvent, toutes ces causes se trouveront réunies.

En résumé, le protectorat est établi, tantôt et le plus souvent, dans l'intérêt de l'État protecteur, tantôt dans l'intérêt de l'État protégé ; tantôt dans l'intérêt de l'un et de l'autre (3).

(1) Voir le chapitre relatif à la Tunisie.

(2) Voir le chapitre consacré au protectorat d'Indo-Chine.

(3) *Wilhelm*. Théorie juridique des protectorats (*Journal de Glu-*
net, 1890, p. 204).

Quelle est l'origine du protectorat ? Trouvons-nous, soit dans les temps anciens, soit dans les temps modernes, des situations analogues ?

Les traités imposés par Rome aux peuples voisins de son empire, ne constituaient-ils pas une sorte de protectorat ? Certains de ces peuples étaient, à l'égard de Rome, dans la situation d'un client vis-à-vis de son patron (1). Ils s'étaient, par des traités, mis sous la dépendance de Rome, en s'engageant, par exemple, à ne pas faire la guerre sans le consentement du peuple romain ; mais, tout en conservant leur autonomie. Telle était la situation de Carthage après la deuxième guerre punique. D'autres peuples, bien que libres, étaient alliés des Romains, mais, avec la clause : *ut majestatem P. R. comiter servaret*.

Est-ce là l'origine du protectorat ? Non ; il n'y avait là que des alliances inégales, laissant subsister la souveraineté du peuple lié par le traité (2).

Faut-il voir des protectorats dans les conventions passées au XVIII^e siècle par Dupleix avec plusieurs des souverains hindous ? Ce n'étaient également que des traités d'alliance ou des traités de garantie. De même, des traités conclus de nos jours entre la Grande-Bretagne et les rajahs soi-disant indépendants de l'Hindoustan. Il n'y a pas là de protectorat. Les États dont il s'agit ont perdu, en fait, toute espèce d'indépendance. C'est une annexion déguisée.

(1) Digeste. Loi 7, § 1. Liv. XLIX, tit. XV.

(2) Heffters. Droit international, p. 50.

On ne peut pas non plus considérer comme un protectorat les rapports qui existent entre l'Angleterre et certains États de l'Asie, l'Afghanistan, par exemple. L'émir de Caboul suit bien les conseils et les inspirations de la Grande-Bretagne dans l'orientation de sa politique ; mais, il entretient avec les autres puissances des relations directes et sans intermédiaire.

Il n'y a donc aucune assimilation possible entre cette situation et celle du protectorat.

On a voulu voir, dans le régime auquel furent soumises les îles Ioniennes depuis 1815 jusqu'en 1863, le *criterium* et le type parfait du protectorat (1).

Aux termes du traité de Paris du 5 novembre 1815, ces îles étaient érigées (art. 1) en un État *libre et indépendant*, mais placé sous la *protection immédiate et exclusive* de S. M. le roi d'Angleterre (art. 2).

Le drapeau des États-Unis des îles Ioniennes devait être considéré (art. 7), comme celui d'un État libre et indépendant. Un haut-commissaire, nommé par le gouvernement britannique (art. 3), était chargé *d'administrer le pays* et de *développer la législation*. L'Angleterre se réservait le droit de mettre une garnison dans les îles Ioniennes et de garder le commandement suprême de toutes les forces militaires locales (art. 5). Le pays gardait un semblant de pouvoir législatif. Une charte constitutionnelle

(1) *Vattel*. Le Droit des Gens, p. 126.

fut même votée le 2 mai 1887; mais elle dut être soumise à la ratification du gouvernement britannique (1).

Cette situation dura jusqu'au 14 novembre 1863, date de la réunion de ces îles à la Grèce.

C'était bien là, nominalelement du moins, un protectorat; mais c'était plutôt encore un traité de garantie, ou même une annexion presque complète (2).

Le mot de *protection* employé dans le traité ne doit pas nous faire illusion. Les îles Ioniennes, dont l'indépendance n'eut qu'une durée éphémère, n'entretenaient jamais de relations suivies avec les autres nations. En fait, elles ne comportaient guère, au point de vue du Droit International, le nom d'État. Leur situation n'avait que bien peu de rapports avec celle qui est faite, de nos jours, aux États protégés. Dans tous les cas, ce n'est pas elle qui a donné naissance au régime actuellement usité. On s'est seulement inspiré, dans sa mise en œuvre, de certaines institutions anglaises (pouvoirs donnés au résident). Mais le Protectorat, tel que nous le concevons, est une création toute moderne et artificielle répondant à un but et à des besoins nouveaux.

En quoi consiste-t-il donc exactement ?

« Le Protectorat est, de tous les liens qui peuvent unir des États, le plus mal déterminé (3). »

(1) *S.-R. Phillimore*. Commentaries on International Laws, p. 101.

(2) *Vattel*. Le Droit des Gens, p. 126-127.

(3) *F. Brentano et A. Sorel*. Précis du Droit des Gens, p. 44.

Nous devons cependant rechercher s'il n'existe pas un certain nombre de principes fondamentaux qui président à sa formation. Nous ne ferons, d'ailleurs, que les énumérer d'une manière succincte, nous réservant de les étudier en détail dans les chapitres qui vont suivre.

On peut dire que le protectorat comporte des éléments essentiels et des éléments accessoires. En premier lieu, il faut qu'il s'agisse d'un État digne de ce nom au point de vue du Droit International, et non d'un pays barbare ; que cet État conserve *en droit* et *en fait* sa personnalité juridique (1). Il faut qu'il continue à exercer l'ensemble de ses droits d'administration intérieure (pouvoir législatif, pouvoir judiciaire). Sinon, ce serait une annexion plus ou moins déguisée et le Droit International n'aurait pas à s'en occuper sous le rapport qui nous intéresse.

En second lieu, l'État protecteur s'engage (et c'est là le but, au moins apparent, du protectorat) à défendre l'État protégé contre toute agression. Dans quelles conditions et dans quelle mesure ? Contre une attaque venant de l'extérieur ou contre l'éventualité de troubles intérieurs ? Le traité constitutif du protectorat prévoit généralement tous ces cas. Nous verrons plus loin quelles sont, en l'absence de stipulations formelles, les obligations de l'un et de l'autre État. En troisième lieu, l'État pro-

1) *Pasquale Fiore. Le Droit International codifié*, p. 265.

tecteur prend l'engagement, en dirigeant la politique extérieure du protégé, de l'assister dans la voie du progrès et de la civilisation.

D'un autre côté, le protégé abandonne à l'État protecteur l'exercice de ses relations extérieures. Tantôt, ce dernier les dirige d'une manière exclusive par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques ; tantôt il se borne à un simple droit de surveillance. Il est aussi de l'essence de ce régime que l'État protégé concède aux sujets de l'État protecteur un certain nombre de privilèges (de juridiction, de commerce, etc.)

On rencontre, enfin, des éléments qui ne sont pas indispensables à l'existence du protectorat, mais qui se présentent trop souvent dans les conventions pour qu'il soit possible de les passer sous silence. L'État protégé laisse quelquefois l'État protecteur s'immiscer dans son administration intérieure, au moins quant à la direction générale, surtout au point de vue financier. Cette conséquence est presque inévitable quand l'État protecteur est puissant et imprime à la politique extérieure de l'État protégé une impulsion personnelle et énergique. De plus, l'État protégé s'astreint souvent, par le traité, à subir certaines servitudes militaires (occupation de places fortes, commandement de l'armée, etc.).

SECTION IV

CARACTÈRES QUI DISTINGUENT LES ÉTATS PROTÉGÉS DES AUTRES ÉTATS MI-SOUVERAINS

D'après ce qui précède, on voit que les États protégés diffèrent, quant à leur origine et quant à leurs éléments, des autres États mi-souverains (vassaux ou feudataires).

L'État vassal ou feudataire est généralement formé de toutes pièces au moyen de provinces appartenant naguère à un ou plusieurs États souverains (1). L'État ou les États qui se trouvent ainsi démembrés peuvent donc retenir à leur profit des prérogatives étendues, et la présomption est plutôt en faveur de la restriction des droits de l'État nouvellement créé, que de son affranchissement. L'État protégé, au contraire, est un État déjà existant, ayant sa civilisation, son organisation, sa représentation internationale, qui subit des restrictions relativement à l'exercice de certains droits de souveraineté (2).

De là, des conséquences importantes et des distinctions nouvelles.

1° L'État qui se place sous la protection d'un autre ne perd pas sa nationalité. Il conserve intacts ses droits d'administration intérieure ; il possède en

(1) *Sirmagieff*. Situation des États mi-souverains.

(2) *Pasquale Fiore* Le Droit International codifié, p. 97.

outre, une armée ou une milice, un drapeau national, en un mot, les signes apparents de la souveraineté.

L'État vassal, au contraire, généralement formé d'une ou plusieurs provinces détachées d'un autre État, change par là même de nationalité. Il en résulte un grand trouble au point de vue du droit interne de ses habitants.

2° Il résulte de ce qui vient d'être dit que, dans un pays, l'établissement du protectorat ne modifie que faiblement les institutions politiques, sauf en ce qui concerne les relations extérieures.

Au contraire, lorsqu'un État vassal se forme, par là même qu'il y a changement de nationalité, il s'en suit que toutes les institutions politiques disparaissent pour faire place à d'autres. Une nouvelle législation, de nouvelles autorités s'implantent ; tout cela, bien entendu, suivant les termes des traités et la volonté de l'État ou des États suzerains.

3° L'État protégé garde l'exercice de ses droits d'administration intérieure.

Il est possible que l'État protecteur y joue un rôle, mais, ce n'est que d'une manière incidente et éloignée, pour assurer la direction de la politique extérieure et aider au progrès de l'État protégé dans la voie de civilisation.

Il en est autrement des rapports de l'État vassal avec l'État suzerain. Comme ce dernier a, en général, subi un démembrement de son territoire, il s'efforce de retenir la plus grande part possible

d'influence sur le pouvoir législatif et judiciaire, sur l'administration intérieure de son vassal. Il conserve *un droit de veto* sur toutes les mesures importantes que ce dernier est appelé à prendre. Comme il se produit un changement de nationalité, d'institutions, de fonctionnaires, ses sujets peuvent craindre que ces modifications ne leur causent quelque préjudice. Il y a des conflits à redouter, il faut les prévoir et les éviter. De là, la nécessité de surveiller et de contrôler même l'administration intérieure de l'État vassal, au moins jusqu'à ce que cette administration soit éprouvée et présente toutes les garanties nécessaires.

4° L'État protégé a droit à l'aide de l'État protecteur en cas de péril ; mais, si le traité n'a rien stipulé, il n'est pas tenu, à son égard, de la même obligation (1). L'État vassal doit, au contraire, en toute circonstance, prêter son concours à l'État suzerain. Dans tous les cas, ses devoirs revêtent un caractère beaucoup plus strict.

5° L'État protégé conserve la propriété de son domaine privé comme de son domaine public. S'il en cède quelque partie à l'État protecteur, ce n'est que de son plein gré, en échange d'un avantage équivalent, ou pour permettre à celui-ci l'établissement ou l'organisation de quelque service d'intérêt public.

L'État vassal, quand il résulte du démembre-

(1) *David Dudley Field*. *Projet d'un Code International*, p. 142.

ment ou de l'émancipation d'une province, acquiert un domaine public. Quant au domaine privé, il reste, en principe, la propriété de l'État suzerain. De là, des conflits qui ne se présentent pas lors de l'établissement d'un protectorat.

6° L'État protégé n'est obligé en rien par les dettes et par les engagements de l'État protecteur. Quant à ses dettes personnelles, nous verrons plus loin si l'État protecteur doit en assumer la responsabilité.

Quant à l'État vassal ; créé de toutes pièces, il apporte en naissant, à son actif, le domaine public des provinces qui ont concouru à sa formation ; à son passif, la part de dettes, en capital ou en revenu, inhérentes à ces provinces.

Telle est la manière dont s'établit le protectorat. Telles sont les différences qui le séparent des autres formes que revêtent les États mi-souverains. Nous étudierons, dans les chapitres suivants, les rapports de l'État protecteur et de l'État protégé ; puis, les relations de l'un et de l'autre avec les notions tierces.



CHAPITRE II

RAPPORTS DE L'ÉTAT PROTECTEUR AVEC L'ÉTAT PROTÉGÉ

SECTION I

DROITS ET DEVOIRS DE L'ÉTAT PROTECTEUR ET DE L'ÉTAT PROTÉGÉ

Le traité constitutif de protectorat est, au premier chef, une convention synallagmatique. Il en résulte des obligations réciproques, dont l'inexécution, de part ou d'autre, entraîne de plein droit la résolution du contrat.

§ 1. — *Devoirs de l'État protecteur*

1° Le premier et le plus important, c'est, ainsi que l'indique le nom même de la convention, le devoir de protection. Si l'État protecteur manquait à cette obligation, l'État protégé serait fondé à rompre le traité conclu et à reprendre le libre exercice de ses droits (1). En quoi consiste cette protection ?

Elle peut s'exercer de deux manières différentes,

(1) *Pasquale Fiore. Le Droit International codifié*, p. 265.

suivant que l'on envisage la situation de l'État protégé en temps de paix ou en temps de guerre.

En temps de paix, ce devoir se réduit pour l'État protecteur à prendre en main les intérêts des nationaux de l'État protégé qui se trouvent, soit sur son territoire, soit dans un pays étranger (1). En principe, l'État protecteur, dans ses rapports avec les autres puissances, doit traiter les nationaux de l'État protégé sur le même pied que les siens propres.

En cas d'agression contre l'État protégé, l'État protecteur joue un rôle plus actif. L'obligation qui lui incombe devient alors onéreuse, en le forçant de prendre part au conflit. Mais, est-il tenu d'intervenir dans tous les cas, qu'il s'agisse d'une guerre offensive ou d'une guerre défensive, d'une attaque venant de l'étranger ou d'une révolution intérieure? Ces questions sont en général prévues et résolues par le traité. On n'a alors qu'à se conformer aux stipulations écrites. Que faut-il décider si le traité reste muet?

S'il se produit une agression d'un État étranger contre l'état protégé, il est certain que l'État protecteur doit intervenir, soit pour prévenir un conflit, s'il en est temps encore, soit, si la lutte est engagée, pour prêter le concours de toutes ses forces militaires.

Le fait d'attaquer un État protégé constitue, sans

(1) *Tavers-Twis*. Le Droit des gens, p. 94-95.

aucun doute, un *casus belli* à l'égard de l'État protecteur. Cette condition est insérée d'une manière expresse dans la plupart des traités (1). Mais même en l'absence de textes, c'est une obligation formelle, de l'essence même du protectorat. Nous verrons plus loin ce qui adviendrait si, contrairement à son droit, l'État protégé faisait une guerre offensive, sans l'autorisation ni l'avis de l'État protecteur; nous verrons aussi quel serait, dans le cas d'une guerre survenant entre ce dernier et une autre puissance, le sort de l'État protégé.

Est-ce un devoir, est-ce même un droit pour l'État protecteur d'intervenir lorsqu'une révolution éclate dans le pays protégé ? L'affirmation n'est pas douteuse lorsqu'un article du traité garantit la sécurité intérieure ou le maintien de la dynastie régnante (2). Si le traité est muet sur cette question, quel est le rôle de l'État protecteur ? (3). Il est difficile que celui-ci reste indifférent; toute atteinte à l'autorité du gouvernement établi étant de nature à compromettre un jour ses intérêts.

S'il ne s'agit que d'une émeute de peu d'importance, des troubles que l'État protégé peut réprimer avec ses seules forces, il est préférable que l'État

(1) Traité du Bardo, du 26 mai 1881, art. 3. — Traité de Tamatave, du 17 décembre 1885, art. 11.

(2) Traité du Bardo, du 26 mai 1881. — Traité de Pnomph-Penh, du 17 juin 1884.

(3) *Vattel*. Le Droit des gens, II, p. 165.

protecteur se tienne sur la réserve. C'est même pour lui un devoir ; son intervention, en pareil cas, devant être souvent plus nuisible qu'utile. Mais si on se trouve en présence d'une guerre civile, que doit faire l'État protecteur ? Doit-il porter secours au gouvernement au pouvoir ; ou bien, s'il est appelé par le parti rebelle, peut-il se mettre de son côté ?

C'est avant tout, une question de fait.

En principe, si le gouvernement établi a toujours exécuté de bonne foi ses engagements, s'il ne manifeste pas l'intention de les rompre, c'est lui qu'il faut défendre. Agir autrement serait commettre une violation du droit des gens (1).

Au contraire, si le gouvernement établi se montre hostile à la stricte exécution du traité : ou bien, s'il prenait des mesures susceptibles d'entraîner des luttes sanglantes ou d'amener des persécutions religieuses, l'État protecteur serait alors fondé, dans l'intérêt même de ses nationaux, à soutenir le parti dont l'avènement au pouvoir lui donnerait pour la satisfaction de ses droits, le plus de sécurité. Mais cette intervention, dans quelque sens et sous quelque forme qu'elle se produise, ne doit s'exercer qu'au cas d'absolue nécessité.

En fait, l'État protecteur, s'il est puissant, ne se désintéressera jamais complètement des mouvements révolutionnaires qui pourront se produire à l'intérieur du pays protégé (2).

(1) *David Dudley Field. Projet d'un Code international*, p. 694.

(2) *Intervention de la France en Annam (1884-1889)*.

2° L'État protecteur est, en quelque sorte, l'éducateur matériel et moral de l'État protégé. Il doit, non seulement diriger sa politique extérieure, mais encore assurer son développement au point de vue économique comme au point de vue social. Si l'État protégé se trouve à un degré de civilisation inférieur, l'État protecteur doit s'efforcer d'y faire régner peu à peu et sans transition trop brusque son influence, d'y répandre l'instruction, d'y faire prévaloir ses idées. Le meilleur moyen pour faire progresser cet État, c'est d'en augmenter les forces économiques en imprimant une sage impulsion à ses finances, à ses travaux publics ; en contribuant à développer le goût du travail ; en augmentant les relations commerciales entre les deux pays.

Il ne s'agit pas, bien entendu, d'ordres à donner, puisque l'État protégé a seul, par définition, l'exercice de son administration intérieure. C'est seulement un rôle de tuteur et de conseiller qui exige beaucoup de tact (1).

Le traité réserve, d'ailleurs, quelquefois, un droit de contrôle sur certaines matières de cet ordre (justice, travaux publics, etc.) (2). C'est souvent une conséquence forcée du droit donné à l'État protecteur de diriger la politique extérieure de l'État protégé.

(1) *Pasquale Fiore*. Le Droit International codifié, p. 97.

(2) Voir le chapitre relatif au protectorat d'Indo-Chine.

§ 2. — *Devoirs de l'État protégé*

1° Il est tenu, avant toutes choses, d'exécuter strictement les clauses du traité. Il doit faciliter à l'État protecteur la tâche quelquefois assez lourde que lui confère l'exercice du protectorat. De là, deux obligations : s'abstenir de tout acte d'hostilité direct ou indirect, envers l'État protecteur ; permettre à celui-ci de régler les questions d'ordre intérieur (financières, etc.) qui ont pu lui être réservées par le traité.

Ce devoir implique aussi la concession par l'État protégé d'un certain nombre de privilèges aux nationaux de l'État protecteur (privilèges en matière de juridiction, de commerce, etc.), en tant que cela ne lèse pas les droits acquis antérieurement par d'autres puissances.

2° L'État protégé doit abandonner à l'État protecteur l'exercice de ses droits de relations extérieures. En quelles formes ?

Suivant la manière prévue par la convention. Tantôt l'État protecteur représentera l'État protégé par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques et traitera en son nom. Tantôt l'État protégé agira personnellement et directement, mais sous le contrôle et la surveillance de l'État protecteur. Nous examinerons ce point en détail en étudiant les rapports de l'État protégé avec les États étrangers.

3° L'État protégé a-t-il, comme l'État vassal, des

devoirs de fidélité à remplir ? En échange de la protection qu'on lui accorde, doit-il réciproquement des secours à l'État protecteur, lorsque celui-ci a une guerre à soutenir ?

Non, en principe ; le protectorat est établi dans l'intérêt du protégé, non du protecteur. Il n'est tenu d'aucune obligation de cette nature ; ou alors, ce serait un État vassal.

Quelquefois, il est vrai, le traité de protectorat prévoit et permet l'occupation militaire de quelques points de son territoire. Souvent aussi, en vertu de son rôle d'éducateur, l'État protecteur exerce une certaine influence sur l'armée nationale du protégé, en y envoyant des instructeurs, en en surveillant l'organisation. Mais, ces mesures, imposées au protégé par le traité ou consenties par lui, n'ont qu'un but : faciliter et assurer l'exercice du protectorat. C'est une garantie prise, ou contre le protégé pour réprimer de sa part toute velléité de manquer à ses obligations (1), ou dans son intérêt, pour le défendre plus efficacement contre une agression extérieure (2). Ces mesures peuvent entraîner pour l'État protégé des conséquences fâcheuses. Elles peuvent, en effet, le faire considérer comme belligérant dans le cas où il surviendrait une guerre entre l'État protecteur et une puissance étrangère. Il est exposé à ce que

(1) Voir le chapitre relatif au protectorat de Madagascar

(2) Voir le chapitre relatif au protectorat de Tunisie.

son territoire devienne le théâtre d'hostilités qu'il n'a rien fait pour provoquer.

Mais, même dans ce cas, son rôle n'est que passif ; son seul devoir consiste à ne pas mettre obstacle aux opérations militaires de l'État protecteur. Il est cependant tenu, jusqu'à un certain point, de lui accorder certaines prestations (vivres, refuge pour ses navires, asile pour ses nationaux, etc.), et de les refuser à ses adversaires (1). Nous verrons, plus loin, si cette manière d'agir suffit pour faire sortir l'État protégé de son rôle d'État neutre et donne le droit de le traiter comme un belligérant.

SECTION II

RELATIONS EXTÉRIEURES

Il ne s'agit ici que des relations entre l'État protégé et l'État protecteur. Nous verrons, dans le chapitre suivant, quelles sont les modifications apportées par l'établissement du protectorat aux rapports existant entre l'État protégé et les États étrangers.

Avant le traité, chacun des deux États avait ou pouvait avoir auprès de l'autre des représentants accrédités, investis par leurs gouvernements respectifs de prérogatives plus ou moins étendues,

(1) *Pasquale Fiore. Le Droit International codifié*, p. 373.

mais ne sortant jamais de leur rôle d'agents diplomatiques. Il n'en est plus ainsi après la signature du traité.

L'État protégé cesse d'avoir des représentants diplomatiques auprès de l'État protecteur. Il en est autrement des États vassaux, qui ont généralement un agent accrédité auprès de leur suzerain (1). Il n'y a donc plus qu'un seul mode de représentation, qu'une seule source de communications entre l'État protecteur et l'État protégé.

Le traité détermine toujours en quelle forme et par l'intermédiaire de quel agent l'État protecteur exercera son influence et son droit de contrôle. Généralement, cet agent prend le nom de résident ou commissaire-général. Il n'a rien de commun, comme attributions, avec le gouverneur d'une province. Mais il diffère aussi sensiblement des envoyés diplomatiques (ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, etc.); il a des pouvoirs beaucoup plus étendus (2). Nous aurons l'occasion d'étudier en détail ces attributions en passant en revue les différents systèmes d'organisation suivis par la France à l'égard des pays soumis à son protectorat. Nous pouvons dire, dès à présent, que le représentant de l'État protecteur (résident, commissaire-général), a

(1) Convention de Paris de 1858 réglant la situation de la Moldavie et de la Valachie.

(2) Voir, pour tout ce qui se rattache à la nomination et aux attributions des résidents, la II^e partie de cette étude.

un double rôle à remplir à l'égard de l'État protégé ; à l'égard des sujets de l'État protecteur.

A. — A l'égard de l'État protégé, il représente l'État protecteur. Il est l'intermédiaire obligé de toutes les relations qui peuvent se produire entre les deux gouvernements respectifs. A titre de dépositaire des pouvoirs du gouvernement qui l'envoie, il est chargé de faire exécuter toutes les clauses du traité.

Il veille donc aux relations extérieures de l'État protégé ; donne l'*exequatur* aux consuls étrangers ; approuve les conventions ; commande aux forces militaires que l'État protecteur peut entretenir dans le pays protégé. Il prend des arrêtés en cas d'urgence. Il rend des décrets sur toutes les matières d'ordre intérieur que l'État protecteur a reçu mission de surveiller (1).

B. — Le résident, délégué du gouvernement protecteur, a seul qualité pour rendre exécutoires, à l'égard de ses nationaux, les lois et décrets promulgués par le chef de l'État protégé. Cette sanction, qui est indispensable, est aussi suffisante. Il est, en effet, investi par la loi des pouvoirs les plus étendus accordés au chef de l'État protecteur (2). En vertu

(1) Voir le chapitre relatif aux protectorats d'Indo-Chine (Régime des mines, douanes, régies, travaux publics).

(2) Voir le chapitre relatif aux protectorats d'Indo-Chine (pouvoirs du résident-général, décrets des 17 et 20 octobre 1887, du 21 avril 1890).

de ce titre de délégué général, le résident a la haute main sur tous ses nationaux ; commande à tous les fonctionnaires du protectorat, civils et militaires. Quand il n'est pas créé d'organisation spéciale, il continue à remplir, par lui-même ou par ses subordonnés, des attributions consulaires (délivrance des actes de l'état civil, exercice du pouvoir judiciaire envers ses nationaux, etc.).

SECTION III

ORGANISATION INTÉRIEURE DE L'ÉTAT PROTÉGÉ

Le protectorat a-t-il pour résultat de modifier, d'une manière quelconque, l'organisation intérieure de l'État protégé ?

Examinons cette question à trois points de vue (pouvoir législatif, pouvoir judiciaire, administration intérieure proprement dite).

§ 1^{er}. — *Pouvoir législatif*

C'est le premier et le plus important des attributs de la *souveraineté intérieure*. Il en est l'élément essentiel : l'État protecteur ne peut l'atteindre en manière quelconque sans faire perdre à l'État protégé sa qualité de personne morale (1). Le pouvoir

(1) *Wilhelm*. Théorie juridique des protectorats.

constituant reste en entier aux mains de l'État protégé. La nation participe à ce pouvoir dans la même mesure qu'avant le traité, de la manière et suivant les formes en usage dans le pays (élections, représentation, etc.).

Mais, l'État protégé ne doit pas user de ce droit pour faire des lois de nature à compromettre ou à altérer l'exécution des obligations imposées par le traité de protectorat. L'État protecteur serait alors fondé à intervenir.

C'est au nom du chef de l'État protégé que tout se fait à l'intérieur (promulgation des lois et décrets, nomination des fonctionnaires, commandement de l'armée, etc.).

Tous ces pouvoirs s'exercent sur le territoire et sur les sujets de l'État protégé absolument comme s'il s'agissait d'un État souverain.

Le régime de protectorat n'a, en principe, aucune influence à cet égard. Mais, ces décisions ainsi rendues ne sont exécutoires, pour les sujets de l'État protecteur, qu'à la condition d'être sanctionnées par le représentant de cet État. C'est, ainsi que nous l'avons vu, une des conséquences du protectorat. Ce n'est pas là précisément une atteinte à l'exercice du droit de *souveraineté intérieure* ; c'est une sorte d'extension de la souveraineté de l'État protecteur à l'égard de ceux de ses sujets qui résident sur le territoire de l'État protégé.

D'autre part, si les lois qui émanent du chef de l'État protégé ne sont pas obligatoires pour les

sujets de l'État protecteur (sauf dans les conditions ci-dessus énumérées), les lois promulguées sur son propre territoire par l'État protecteur ne sont pas applicables à l'intérieur de l'État protégé (sauf pour ses nationaux.) Il se peut même que certains faits, contraires à l'ordre public pour l'un, ne le soient pas pour l'autre (esclavage, bigamie, liberté de conscience, etc.). C'est une grande différence avec la situation d'une province privilégiée (1).

Le pouvoir législatif est donc, en principe, aussi indépendant que dans un État en pleine possession de la souveraineté.

§ 2. — *Pouvoir judiciaire*

On peut poser deux principes :

1^{er} PRINCIPE. — L'État protégé conserve, à l'égard de ses nationaux, tous les pouvoirs qu'il avait précédemment, relativement à la distribution de la justice, tant civile que criminelle. Cela s'entend de ce qui concerne la composition des tribunaux, la nomination des juges, l'exercice des actions judiciaires, la nature et l'application des peines.

2^e PRINCIPE. — L'État protecteur se réserve un droit de juridiction criminelle sur ses nationaux, à l'exclusion de l'État protégé. C'est un élément

(1) En Égypte, les lois de l'Empire ottoman sont applicables ; ou, du moins, elles l'étaient avant l'occupation anglaise.

essentiel du protectorat (1). Il en est de même du droit conféré à l'État protecteur de saisir ses nationaux, criminels ou déserteurs, réfugiés sur le territoire de l'État protégé. Ce n'est pas une extradition, mais une extension de juridiction, une conséquence du protectorat. En ce qui concerne la justice civile, l'État protecteur se réserve aussi le droit d'établir des tribunaux spéciaux à ses nationaux.

Mais il peut se produire des contestations entre les sujets de l'État protecteur et ceux de l'État protégé. Quels tribunaux seront compétents ? Généralement, ce cas est prévu par le traité (2).

L'État protecteur doit, en effet, prendre des précautions pour que les intérêts de ses nationaux soient sauvegardés. Ceux-ci ne trouveraient peut-être pas, dans les tribunaux indigènes, les mêmes garanties que dans les tribunaux de leur pays d'origine.

Tantôt il y aura des tribunaux mixtes (3) ; tantôt les tribunaux de l'État protecteur auront compétence sur leurs nationaux et sur les indigènes (4).

Enfin, quand le pays protégé a une civilisation inférieure à celle de l'État protecteur, ou au moins, très distincte, celui-ci se réserve un droit de juridiction sur les étrangers de même race (5). L'État

(1) Traité de Tamatave, art. 5.

(2) Traité de Tamatave, art. 4.

(3) Madagascar.

(4) Tonkiu.

(5) Traité de Hué, art. 10.

protecteur peut donc ainsi prendre une certaine part à l'exercice du pouvoir judiciaire ; non seulement à l'égard de ses propres sujets ; mais aussi à l'égard des indigènes, quand il s'agit de conflits où ses nationaux sont intéressés.

En matière criminelle, par un motif d'ordre public, l'État protecteur s'attribue quelquefois, d'une manière temporaire et exceptionnelle, un droit de juridiction sur les indigènes ; quand les circonstances font craindre que l'État protégé ne soit pas capable d'assurer la sécurité à l'intérieur de ses frontières. A ces pouvoirs conférés à l'État protecteur, on peut rattacher divers autres droits (droit de conférer la naturalisation à des étrangers ; d'exiger le service militaire de ses nationaux, etc.).

§ 3. — *Administration intérieure (finances, travaux publics, etc.)*

L'État protecteur, pour remplir son rôle, pour développer la civilisation, la prospérité matérielle et morale de l'État protégé, s'attribue souvent, par le traité, certains droits d'immixtion dans l'administration intérieure du pays.

Il est à observer que les termes du traité sont limitatifs, et qu'il faut les interpréter strictement, au profit de l'État protégé. Cette ingérence se manifeste plutôt sous la forme de conseils que sous la forme d'ordres. Elle ne porte, d'ailleurs, aucune atteinte à la personnalité juridique de l'État protégé.

Tantôt l'État protecteur se borne à fournir à l'État protégé des ingénieurs, professeurs, instructeurs militaires, etc. Les clauses du traité lui en font même quelquefois un devoir (1).

Tantôt, il intervient d'une manière plus directe, en se réservant la direction exclusive de certains services (travaux publics, douanes, organisation militaire, etc.), que l'État protégé serait peut-être impuissant à mener seul à bonne fin (2). C'est principalement sur l'organisation financière que l'État protecteur tendra à faire sentir son influence. Il est, en effet, impossible de diriger la politique extérieure d'un pays sans avoir au moins un droit de contrôle sur ses finances. Aussi, impose-t-on généralement au protégé l'obligation de ne pas établir de nouveaux impôts, de ne pas contracter d'emprunt sans le consentement du protecteur (3).

L'État protecteur ne peut pas se désintéresser d'une matière aussi importante. Il le peut d'autant moins que c'est souvent un intérêt de cette nature qui a amené son intervention et, par suite, l'établissement du protectorat. Il se pose, à ce propos, une question intéressante.

L'État protecteur est-il garant, vis-à-vis de ses nationaux, des prêts consentis par ceux-ci au gou-

(1) Traité de Tamatave, art. 14.

(2) Traité de Hué, art. 3.

(3) Traité de Hué, art. 17

vernement du pays protégé, antérieurement au traité constitutif du protectorat (1) ?

On peut dire, en principe, qu'il n'est en rien responsable des engagements contractés par ce dernier avant l'établissement du protectorat. Il est seulement tenu de respecter les droits acquis (envers les étrangers, comme envers ses nationaux).

La situation est donc bien différente de celle qui résulterait d'une annexion : l'Etat conquérant prend alors le pays annexé avec son actif et son passif.

Mais, si l'État protecteur n'a pas, en principe, de garantie à donner à ses nationaux, il contracte, à leur égard, une obligation morale (2). Son premier effort doit consister, avant tout, à favoriser les intérêts de ses propres sujets. Agir autrement, serait jouer un rôle de dupe. En fait, le protectorat impose des charges au protecteur ; il faut qu'il y trouve en échange des compensations. Ses nationaux doivent être les premiers à en bénéficier.

(1) *Sirmagieff*. Op. cit.

(2) Loi du 27 mai 1884. Dette de la Tunisie.

CHAPITRE III

RAPPORTS DE L'ÉTAT PROTECTEUR ET DE L'ÉTAT PROTÉGÉ AVEC LES ÉTATS ÉTRANGERS

La convention constitutive du protectorat, qui modifie si profondément les rapports existant antérieurement entre les deux États signataires du traité, ne peut pas laisser indifférents les États étrangers. Ceux-ci ont, en effet, des intérêts, souvent même des droits acquis à sauvegarder à l'égard de l'État protégé. Il peut se faire qu'ils aient conclu avec lui des traités de commerce ; qu'ils lui aient consenti des prêts d'argent ; qu'ils aient obtenu pour leurs nationaux des privilèges de juridiction.

Quelle influence aura sur ces différents droits l'établissement du protectorat ?

De plus, l'exercice direct des relations extérieures est, comme nous l'avons vu, enlevé à l'état protégé pour être attribué à l'État protecteur. La situation est encore différente suivant que les États étrangers reconnaissent de plein gré le fait acquis, ou suivant qu'ils le contestent et cherchent à y apporter des entraves. Enfin, il reste à examiner quand et comment prend fin, à leur égard, le régime du protectorat. De là, quatre questions à examiner :

Reconnaissance du protectorat.

Influence du protectorat sur les traités conclus antérieurement par l'État protégé.

Influence du protectorat sur les relations extérieures de l'État protégé.

Faits qui mettent fin au régime du protectorat.

SECTION I

RECONNAISSANCE DU PROTECTORAT (1)

Tout État, personne juridique, a le droit de disposer de sa souveraineté et de la restreindre, au moins quant à l'exercice de certains droits, au profit d'un autre État (2). Cela est vrai en ce qui concerne les rapports de protecteur à protégé. Mais, comment les tiers auront-ils connaissance de la convention intervenue ? Sont-ils obligés de la respecter.

Il faudra, pour qu'ils en aient officiellement connaissance, qu'elle leur soit notifiée par la voie diplomatique. Quand ces conditions sont remplies : droits par l'État de disposer de sa souveraineté ; notification faite aux tiers ; maintien de leurs droits ;

(1) *P. Brentano et A. Sorel*. Précis du Droit des gens, p. 203. — *Fiore*. Droit International codifié, p. 265.

(2) Encore est-il qu'il faut qu'il soit bien constaté que cet État a bien consenti au protectorat ; qu'il n'a pas été dupe d'une convention qu'il n'a pas comprise ; qu'il n'avait pas aliéné sa liberté par des traités antérieurs. (Conflits entre l'Italie et l'Ethiopie.)

la situation nouvelle n'est plus juridiquement contestable et le traité de protectorat devient opposable à toutes les puissances.

Cette obligation de notifier a été consacrée et sanctionnée par la convention signée à Berlin, le 25 février 1885, par les principales puissances de l'Europe (1). Aux termes de cet acte, qui ne concerne d'ailleurs que les pays situés sur le continent africain « la puissance qui y assumera un protectorat, accompagnera l'acte respectif d'une notification adressée aux autres puissances signataires « du présent acte, afin de les mettre à même de « de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations. »

Notons, en passant, que c'est là le premier traité international qui fasse mention de l'institution nouvelle du protectorat et qui en règle l'exercice, quant aux rapports avec les tiers. Il ne se contente pas de faire de la notification une obligation stricte pour les puissances signataires de la convention du 26 février 1885. Il distingue encore, quant aux effets, le protectorat de l'occupation ou de l'annexion. L'article 35 de la convention de Berlin impose l'obligation d'occuper d'une manière effective et permanente les territoires annexés ; il n'est rien dit de semblable pour les pays protégés (2). Cette distinction n'a qu'une portée relative, puisqu'elle vise

(1) Conférence de Berlin du 25 février 1885, art. 34.

(2) Par application de cet article, le protectorat de la France sur les Comores a été notifié aux puissances le 26 mars 1886.

exclusivement le continent africain ; ce point n'en est pas moins intéressant à signaler (1).

Donc, en ce qui concerne les pays d'Afrique, pas de difficulté : obligation pour les puissances signataires de la convention de Berlin de notifier les traités de protectorat qu'elles peuvent conclure. Si les autres puissances ne formulent pas de réclamations, elles reconnaissent implicitement le protectorat dont on leur notifie l'existence. S'il s'élève des contestations, on se reporte, en général, aux stipulations contenues dans l'acte du 26 février 1885 et on arrive à un arbitrage.

Mais, à l'égard des pays qui ne rentrent pas dans les cas prévus par cette convention, comment se fait la reconnaissance du protectorat ?

En la forme usitée pour la reconnaissance d'un État nouveau. Elle peut être expresse ou tacite.

Elle sera expresse, lorsqu'il interviendra avec les tiers un traité consacrant d'une manière formelle l'existence du protectorat (2). Elle sera tacite, lorsqu'une puissance étrangère s'adressera à l'État protecteur pour entretenir, par son intermédiaire,

(1) Les puissances européennes ont donc intérêt à employer de préférence la forme du protectorat. On a tout au moins l'avantage d'écarter du pays protégé les compétitions rivales, et on se réserve pour l'avenir, sans grands sacrifices d'hommes ni d'argent, le choix d'une occasion propice pour donner, si besoin est, un autre caractère à son influence politique.

(2) Convention du 5 août 1890. — Reconnaissance par l'Angleterre du protectorat de la France sur Madagascar.

des relations avec l'État protégé, qu'elle lui demandera l'*exequatur* pour ses agents diplomatiques ; qu'elle consentira à ce que ses nationaux soient justiciables des tribunaux créés par l'État protecteur sur le territoire de l'État protégé (1). Ces faits contiennent implicitement l'aveu que l'État protecteur a seul qualité pour présider aux relations extérieures de l'État protégé.

Lorsqu'une puissance refuse de reconnaître soit expressément, soit tacitement, l'établissement du protectorat, il en résulte, dans ses rapports avec l'État protecteur, une situation très tendue, une lutte perpétuelle, au moins sur le terrain diplomatique.

Les tiers auront toujours, que le traité soit ou non reconnu, des intérêts à sauvegarder. Nous ne parlons pas du cas où l'État protégé se serait déjà soumis, par un traité antérieur, à la suzeraineté ou à la protection d'un autre État. Ce serait alors un *casus belli* à l'encontre de l'État qui méconnaîtrait la première convention. Il ne s'agit ici que des intérêts politiques, commerciaux, financiers dont l'étude fera l'objet de la section suivante.

(1) Voir le chapitre consacré au protectorat de la Tunisie.

SECTION II

INFLUENCE DU PROTECTORAT SUR LES TRAITÉS ANTÉRIEURS

Le protectorat n'a ni pour but, ni pour résultat de rompre les engagements antérieurement consentis par l'État protégé. Celui-ci, malgré tous les changements survenus, ne perd pas de sa personnalité. Les modifications qu'affectent matériellement ses relations extérieures laissent subsister, à tous égards, son caractère d'individualité (1). Il n'aliène donc pas ses droits vis-à-vis des tiers, et, par suite, n'est déchargé d'aucune obligation. La situation, à ce point de vue, est comparable à celle qui résulterait d'un changement dans la forme ou dans la constitution de son gouvernement.

« Un État ne perd pas ses droits et n'est libéré
« d'aucune de ses obligations par un changement
« survenu dans la forme de sa constitution. Le
« corps politique est toujours le même, bien que
« ses organes de transmission aient pu se trouver
« modifiés (2). »

Les droits à respecter seront, principalement, ceux qui résultent de traités de commerce, de conventions financières, de privilèges de juridiction.

(1) *Vattel*. Le Droit des Gens, I, p. 143.

(2) *Kent*. Commentaries ou American Law, I, p. 25.

§ 1^{er} — *Traités de commerce*

Sur ce point, l'établissement du protectorat ne peut pas, sans leur consentement, porter atteinte aux droits des tiers. Il en est, ainsi, notamment, lorsqu'un traité de commerce accorde à un État le *traitement de la nation la plus favorisée* : le protecteur et le protégé ne peuvent pas, par convention spéciale entre eux, déroger à cette clause.

Malgré l'existence des traités contenant cette clause, le protecteur et le protégé ne pourraient-ils pas, pour y mettre obstacle, établir entre eux une union douanière ou s'accorder réciproquement l'entrée en franchise de leurs produits ? (1) Nous ne le croyons pas. De pareilles mesures pourraient se retourner contre l'État qui les aurait conçues et soulever des difficultés hors de proportion avec les avantages qu'il pourrait en retirer.

Mais il peut y avoir des moyens pour les États signataires du traité de protectorat d'accorder à leurs nationaux, au moins d'une manière détournée, des privilèges commerciaux. C'est même un devoir pour eux de chercher à les favoriser.

§ 2. — *Conventions financières. — Dettes*

L'établissement du protectorat a généralement pour résultat de modifier la situation. Car l'État

(1) Voir le chapitre consacré au protectorat de la Tunisie.

protecteur se réserve tout au moins un droit de contrôle sur l'organisation financière de l'État protégé. Mais, en ce qui concerne les tiers, aucune mesure les intéressant ne peut être prise sans leur consentement.

Si l'État protecteur prend à sa charge la dette de l'État protégé, ils ne peuvent pas s'en plaindre, puisqu'ils ont ainsi une garantie supplémentaire généralement plus efficace que la première (1). Mais si aucun accord n'est intervenu, les tiers peuvent-ils se fonder sur l'établissement du protectorat pour réclamer de lui l'exécution des engagements pris par l'État protégé (garantie des dettes, etc.).

Non, évidemment, pour les dettes contractées antérieurement au traité. Il en est autrement pour les engagements pris postérieurement, s'ils ont été ou s'ils ont dû être, aux termes du traité, soumis à la sanction de l'État protecteur, qui en a ainsi assumé la responsabilité (2).

§ 3. — *Privilèges de juridiction*

On ne peut pas forcer les tiers à renoncer à ces privilèges. Mais, ils auraient mauvaise grâce à refuser de le faire, quand le régime du protectorat fonctionne bien. Ce serait même contraire à leurs

(1) Voir le chapitre consacré au protectorat de la Tunisie. (Conversion de la dette.

(2) Traité de Hué, art. 17.

intérêts, quand les institutions créées ou réorganisées par l'État protecteur offrent plus de garanties que celles qui existaient antérieurement dans l'État protégé (1).

Tout ce qui vient d'être dit des droits des tiers s'applique non seulement au traité constitutif du protectorat ; mais encore à toutes les conventions postérieures intervenues entre l'État protecteur et l'État protégé (2).

SECTION III

INFLUENCE DU PROTECTORAT SUR LES RAPPORTS DE L'ÉTAT PROTÉGÉ AVEC LES TIERS

Posons tout d'abord un principe, savoir : que l'État protégé est une personne morale ; qu'il avait, avant l'établissement du protectorat, la capacité d'entretenir des relations sur un pied d'égalité avec les autres États ; de faire valoir des droits et de contracter des obligations.

L'exercice seul de ces droits est modifié.

Mais, de quelle manière et quelles sont les conséquences de cette modification ? Les relations

(1) Voir le chapitre consacré au protectorat de la Tunisie (capitulations).

(2) *Travers-Lawis*. Droit des Gens, p. 421.

extérieures des Etats peuvent être envisagés sous deux aspects différents : en temps de paix, en temps de guerre.

§ 1^{er}. — *Quel sera, en temps de paix, la situation de l'Etat protégé à l'égard des Etats étrangers*

L'exercice des relations extérieures comporte, de la part d'un Etat souverain, deux droits : droit de légation ; droit de conclure des traités. L'Etat protégé n'a pas perdu ces droits ; mais l'exercice en est modifié.

1^o Droit de légation.

En ce qui concerne le droit actif de légation, c'est-à-dire, d'avoir des agents diplomatiques près des Etats étrangers, l'Etat protégé le perd toujours, puisque l'Etat protecteur se charge de le représenter (1). C'est, en fait, une des conditions formelles du traité de protectorat (2). Le droit réside toujours dans la personne de l'Etat protégé ; mais, il est exercé par l'Etat protecteur, de la manière prévue et réglée par le traité.

Quant au droit passif de légation, c'est-à-dire de recevoir les agents diplomatiques des Etats étrangers, ce droit est généralement maintenu.

Il serait peut-être difficile de l'enlever sans soulever des réclamations de la part des tiers. Mais, il

(1) *Klüber*. Droit des Gens moderne de l'Europe, p. 474.— *Fiore* Droit international codifié, p. 499.

(2) Traité du Bardo, art. 6.

peut subir, quant à son application, des modifications importantes. Souvent, le traité stipule que l'*exequatur* sera donné aux consuls étrangers, non plus par le chef de l'Etat protégé, mais par le chef de l'Etat protecteur, ou par son représentant.

Le traité peut aussi porter atteinte aux pouvoirs de ces agents, en décidant que leurs communications ayant un caractère politique devront être adressées au représentant de l'Etat protecteur, seul chargé de présider aux relations extérieures de l'Etat protégé. Quand les Etats étrangers n'acceptent pas cette situation, il se produit des conflits.

2° Droit de conclure des traités.

L'État protégé peut conclure des traités. Mais, la convention de protectorat exige des garanties et un contrôle (1). Le traité est toujours conclu au nom de l'État protégé ; mais, pour qu'il soit valable, il faut la sanction de l'État protecteur. Quelquefois, il est vrai, cette sanction n'est exigée que pour les actes qui revêtent un caractère politique. Mais, en principe, l'autorisation de l'Etat protecteur est toujours nécessaire (2).

§ 2. — *Quelle sera, en temps de guerre, la situation de l'État protégé à l'égard des belligérants*

Nous avons vu que la guerre déclarée à l'Etat

(1) *Vattel*. Le Droit des Gens, I, p. 143.

(2) Traité de Hué, art. 1.

protégé avait pour effet immédiat de mettre en cause l'État protecteur. Si ce dernier n'intervient pas, il manque à la première et à la plus importante de ses obligations. Le lien du protectorat se trouve par là même rompu. D'un autre côté, l'État protégé, ayant perdu l'exercice direct de ses relations extérieures, n'a pas le droit de déclarer, de son chef, la guerre à un autre État.

Mais, s'il commet quelque acte d'hostilité, sans le consentement de l'État protecteur, dans quelle mesure engage-t-il la responsabilité de ce dernier ?

L'Etat protecteur a deux partis à prendre.

Il peut intervenir, soit pour assister l'Etat protégé dans la lutte qu'il a ainsi provoquée, soit pour arrêter les hostilités, s'il en est encore temps. Il peut, au contraire, se désintéresser des faits qui se produisent, en se fondant sur l'infraction que l'Etat protégé a commise en manquant à ses obligations. Il peut alors, en abandonnant celui-ci à son sort, notifier aux autres Etats la rupture du lien du protectorat.

Nous avons vu, de même, que dans le cas d'une guerre entre une puissance étrangère et l'Etat protecteur, l'Etat protégé n'était astreint à aucun secours militaire à l'égard de ce dernier. Il est seulement tenu, sinon d'après les termes, du moins d'après l'esprit même du traité, de ne pas contracter d'alliance avec l'ennemi de l'Etat protecteur, de ne pas lui donner passage, de ne pas lui prêter un

concours, soit direct, soit indirect. Mais, il se présente une question plus délicate.

Si la situation de l'Etat protégé est très nette à l'égard de l'Etat protecteur, l'est-elle autant vis-à-vis de l'autre partie belligérante ? Celle-ci doit-elle considérer l'Etat protégé comme un Etat neutre ? (1) Peut-elle, au contraire, sous prétexte que le traité de protectorat, en le mettant sous la dépendance de l'Etat protecteur, lui impose de fournir à celui-ci tout au moins un concours indirect (ravitaillement, asile, etc.), se livre contre lui à des actes d'hostilité ? Si, comme il arrive fréquemment, le traité de protectorat prévoit et permet l'occupation militaire, temporaire ou permanente, du territoire du pays protégé (2), celui-ci ne peut-il pas être envisagé par les tiers, comme faisant partie intégrante de l'Etat protecteur et, par suite, comme belligérant ?

La question s'est présentée pendant la guerre de Crimée, relativement aux îles Ioniennes, placées à cette époque sous la dépendance de l'Angleterre, dans une situation assez voisine de celle des pays protégés d'aujourd'hui. Un navire portant le pavillon des États-Unis des îles Ioniennes, fut capturé par un croiseur anglais, sous prétexte que, malgré l'état de guerre, il était entré dans un port russe.

L'affaire fut soumise au tribunal des prises, siégeant à Londres.

(1) *Vattel*. Le Droit des Gens, I, p. 445.

(2) Traité de Bordo, art. 3. — Traité de Hué, art. 2.

Les saisissants prétendaient que les navires ioniens devaient être considérés comme navires anglais, à l'égard des puissances hostiles à la Grande-Bretagne. Or, il était défendu aux navires anglais de trafiquer avec la Russie pendant la durée de la guerre. Il devait en être de même pour les navires ioniens. Les saisis soutenaient qu'ils n'étaient pas en faute; qu'ils n'étaient pas *in eadem conditione* que les navires anglais; qu'ils n'étaient pas en guerre avec la Russie et qu'ils avaient le droit de faire avec ce pays toute espèce de commerce qui n'était pas défendu aux sujets d'une nation neutre (1).

Le Conseil des prises donna raison à ces derniers et fit restituer le navire saisi. Il reconnut que les habitants des îles Ioniennes n'étaient pas sujets anglais, au sens propre du mot. Ne jouissant pas des avantages conférés à ces derniers, ils ne pouvaient pas être astreints à en supporter les charges. Ils ne devaient pas de secours à l'Angleterre; ils n'étaient tenus qu'à une obéissance limitée; une sorte d'équivalent pour la protection que leur accordait l'Angleterre. On ne pouvait donc les considérer, ni comme vassaux, ni comme alliés (2).

Il faut remarquer que cette solution n'avait qu'une portée relative. Il ne s'agissait que des rapports de protecteur à protégé. Si la Russie avait voulu, ou avait pu faire acte d'hostilité contre les îles

(1) *R. Phillimore. Commentaries on International Law*, I, p. 106.

(2) *Vattel. Le Droit des Gens*, I, p. 126.

Ioniennes, rien ne lui était plus facile que de considérer comme belligérant ce pays, qui était alors occupé par les troupes de la Grande-Bretagne.

Qu'arriverait-il si un cas semblable venait à se produire ? C'est assez difficile à prévoir.

L'Etat protégé sera considéré ou non comme belligérant, selon que l'ennemi y trouvera ou non son avantage.

On peut cependant faire une distinction.

Toutes les fois que le pays protégé sera, en vertu du traité (1), occupé par les troupes du protecteur, il devra être et il sera considéré comme belligérant. L'Etat protecteur ne manquera pas, en effet, de lui demander un concours plus ou moins effectif (ravitaillement, refuge pour ses navires, asile pour ses nationaux, à l'exclusion de ceux de l'ennemi). Au contraire, lorsque l'Etat protégé ne sera pas soumis à une occupation militaire (2), il pourra exciper de sa qualité de neutre ; mais ses réclamations resteront souvent sans effet. Si se trouve placé à portée du théâtre des hostilités, ou si l'un des belligérants y trouve avantage, il lui sera difficile d'échapper aux conséquences de la lutte.

Dans tous les cas, sa situation sera précaire. Ce serait en vain qu'il tenterait de dénoncer la convention de protectorat ; s'il n'a pas des forces suffisantes pour faire respecter sa neutralité, ses protestations seront vaines.

(1) Traité du Bardo, art. 3

(2) P. ex. : Madagascar.

SECTION IV

COMMENT LE PROTECTORAT PREND-IL FIN A L'ÉGARD DES TIERS

En ce qui concerne les rapports de protecteur à protégé, ce sera tantôt d'une manière pacifique (annexion ou émancipation consentie de bon gré) ; tantôt d'une manière violente (annexion ou émancipation suivant une lutte).

Mais, quand et comment les tiers pourront-ils savoir que le régime du protectorat a pris fin ? Il faudra suivre les règles que nous avons posées relativement à la reconnaissance des Etats nouveaux, et à la reconnaissance du protectorat (1). Le lien du protectorat sera rompu, ainsi qu'il a été dit, soit par la volonté commune des deux parties, soit par le fait de la part de l'une d'elles d'avoir manqué à ses obligations principales.

Il se peut que l'Etat protecteur renonce à ses droits sur le pays protégé. Il se peut, d'autre part, qu'il l'annexe et le déclare partie intégrante de son territoire. Quel que soit le parti qu'il adopte, il devra notifier aux tiers le changement qui vient de survenir. Dans le premier cas, ceux-ci n'auront rien à dire. Si c'est, au contraire, la deuxième éventualité qui se produit, leurs intérêts peuvent se trouver lésés et un conflit est à craindre.

(1) *Fiore*. Droit international codifié, p. 265.

Est-ce, au contraire, l'État protégé qui déclare s'affranchir de la tutelle de l'État protecteur et reprendre l'exercice de ses droits de souveraineté ? Il devra notifier sa volonté aux tiers.

Si l'État protecteur ne proteste pas, ou s'il a virtuellement cessé de remplir les obligations qui lui étaient imposées, ceux-ci ne peuvent pas juridiquement refuser de reconnaître que le protectorat a pris fin. Si, au contraire, l'État protecteur prétend faire valoir les droits qui lui sont attribués par le traité, le fait de la part d'un tiers de reconnaître la souveraineté de l'Etat protégé pourrait être à son égard, considéré comme un *casus belli*.

CONCLUSION

Remplacer la conquête à main armée par une sorte de prise de possession pacifique, tel paraît être le but que se proposent les Etats européens par la substitution du protectorat aux modes de colonisation jusqu'alors usités. Quels avantages et quels inconvénients présente ce nouveau régime ? Quelle marche doit-on suivre pour en tirer le meilleur parti ? Quel est son avenir ?

Tout d'abord, il présente sur l'annexion le grand avantage de ne pas nécessiter, au moins en général, de mesures violentes et de faits de guerre de la part de l'Etat protecteur. Presque toujours c'est, sinon

de plein gré, du moins sans résistance sérieuse, que l'Etat inférieur accepte le protectorat qui lui est offert. Souvent, en effet, ce protectorat n'est que la consécration d'une situation déjà existante en fait. Souvent aussi, c'est un moyen pour l'Etat protecteur de remédier à un trouble apporté à la sécurité ou aux intérêts de ses nationaux. On peut donc dire qu'il sera justifié, dans la plupart des cas, par les circonstances qui l'auront fait naître.

Ce régime respecte, en outre, l'autonomie de l'Etat protégé. Celui-ci, à la vérité, est privé de l'exercice direct de ses relations extérieures ; il peut subir aussi, jusqu'à un certain point, des entraves dans la haute direction de son administration intérieure. Ces mesures, il les a généralement méritées, soit par sa faiblesse, soit par son incurie, soit par son impuissance à faire respecter par ses sujets les droits des étrangers. Mais enfin, il existe. Il garde, avec l'intégrité de son territoire, son gouvernement, ses lois, sa personnalité juridique. La nation protégée n'est inquiétée, ni dans sa vie sociale, ni dans sa religion, ni dans ses mœurs. Elle n'est pas en butte aux tracasseries de fonctionnaires subalternes imposés par l'étranger ; elle ne ressent que d'une manière presque insensible les effets du changement qui s'est produit.

Quant à l'Etat protecteur, il jouit peut-être dans un pays protégé d'une moins grande liberté d'action que dans un pays annexé, surtout en ce qui concerne ses rapports avec les Etats rivaux. En re-

vanche, il trouve dans ce régime des compensations importantes. Les points de contact entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé étant peu nombreux, il n'y a guère à redouter de la part de ce dernier, des soulèvements ou des révolutions. L'Etat protégé, gardant son autonomie, conserve généralement une armée nationale ; tout au moins une milice pour maintenir l'ordre à l'intérieur de ses frontières. Donc, même dans le cas où le traité de protectorat permet une occupation militaire, cette mesure est forcément temporaire et restreinte ; elle n'a pas le grave inconvénient de disséminer les forces de l'Etat protecteur en des pays lointains. Enfin, l'Etat protecteur n'a pas à rétribuer et à pensionner toute une armée de fonctionnaires. Son action s'exerce par l'intermédiaire d'un petit nombre de hauts dignitaires, dont la mission consiste à diriger et à surveiller, plutôt qu'à gouverner.

En résumé : maintien de l'autonomie, respect des lois et des droits les plus essentiels, pour l'un ; économie et simplification des rouages administratifs, pour l'autre ; tels sont les avantages principaux du protectorat.

Mais, pour que ce régime puisse donner des résultats efficaces ; pour qu'il réponde à tout ce qu'on attend de lui, quelle doit être la conduite à tenir par l'Etat protecteur ? Nous avons étudié quels étaient, au point de vue du droit strict, les devoirs respectifs et du protecteur et du protégé. Examinons, maintenant, quel sera, au point de vue social,

économique et politique, le rôle de l'Etat protecteur désireux de tirer un parti sérieux du traité qu'il a obtenu.

Son premier soin doit être, à notre avis, d'assurer son influence exclusive sur l'Etat protégé. Dans ce but, il évitera avec soin tout ce qui, à l'égard de ce dernier, pourrait servir de prétexte aux Etats étrangers pour s'immiscer dans ses affaires intérieures.

Il faut, assurément, respecter les droits acquis ; mais, c'est le fait d'une politique ferme et habile de laisser le moins de prise possible aux interventions étrangères. Agir autrement serait compromettre, d'une manière quelquefois irremédiable, tous les résultats d'un traité de protectorat. Nous verrons, dans la 2^e partie de cette étude, dans quelle situation difficile s'est trouvé le gouvernement français, notamment à l'égard de la Tunisie, par suite de semblables rivalités.

Mais, par quels moyens l'Etat protecteur arrivera-t-il à faire prévaloir son influence personnelle et exclusive sur l'Etat protégé ?

Il obtiendra ce résultat en développant ses relations commerciales avec le pays protégé ; en y envoyant ses nationaux ; en y répandant sa langue, ses lois, ses mœurs ; en un mot, en se l'attachant peu à peu par les liens étroits résultant d'une même civilisation, d'une communauté d'idées et d'intérêts.

Mais, il est essentiel de se rappeler que le peuple protégé n'est pas un peuple conquis ; il faut donc

se garder de tout ce qui pourrait, à son égard, amener des froissements. Ce serait une grande faute, par exemple, de vouloir s'immiscer dans des questions secondaires d'ordre intérieur. C'en serait une, également, de tenter des réformes précipitées, surtout chez des nations possédant une civilisation très différente de la nôtre. Il importe donc de suivre, vis-à-vis de l'Etat protégé, une politique pleine de prudence, de tact et surtout d'esprit de suite. La condition indispensable, c'est d'avoir un corps de fonctionnaires, peu nombreux, mais instruits, capables, étrangers aux fluctuations politiques de la métropole.

C'est par ce moyen seul que l'on pourra éviter les mesures hâtives ou incohérentes qui ne manqueraient pas de se produire dans la direction à donner à l'Etat protégé et qui risqueraient de compromettre les résultats de longues années d'efforts.

Maintenant, supposons remplis par l'Etat protecteur et les obligations que lui commande le droit strict et les devoirs que lui imposent une politique habile et les nécessités économiques et sociales. Quel avenir est alors réservé aux pays de protectorat ?

Car, le protectorat, il faut bien le dire, n'est et ne saurait être qu'un régime de transition.

Né de circonstances diverses ; forme hybride tenant à la fois de l'alliance inégale, du vasselage, de la colonisation, etc., c'est un moyen employé par un Etat pour exercer son influence sur un autre.

Mais ce régime doit prendre fin, après un laps de temps plus ou moins considérable, aussitôt que les circonstances qui l'ont provoqué viendront à disparaître elles-mêmes.

Annexion ou émancipation, tel est le terme fatal auquel doit arriver le pays protégé.

Le protectorat tendra à l'annexion toutes les fois qu'il s'exercera sur un peuple d'une civilisation inférieure ou vieillie ; rebelle au travail, peu prolifique. Dans ce cas, les sujets de l'Etat protecteur tendront à occuper, dans l'Etat protégé, toutes les situations qui demandent de l'énergie, du courage, de l'activité. Ils s'imposeront à la fois, et par leur valeur morale, et par leur nombre toujours croissant. La race primitive s'éteindra ou végétera, noyée sous le flot de cette invasion pacifique et l'annexion se fera, sans secousse et sans effort.

Tel est l'avenir que l'on peut prédire aux Etats de l'Afrique septentrionale qui sont ou qui viendraient à être soumis au protectorat d'Etats européens. Les Arabes et les Turcs disparaîtront peu à peu devant les masses nombreuses des Européens, plus travailleurs, plus énergiques ; d'une civilisation vivace, d'une fécondité plus grande (1). L'annexion se ferait également si la nation protégée offrait avec la nation supérieure une conformité, soit de race, soit de mœurs, soit de langue, soit de religion. Ce

(1) Exception est faite pour les Kabyles, qui offrent à tous les points de vue, une supériorité marquée sur la race arabe.

serait alors une assimilation consentie, plutôt qu'une annexion subie (1).

Enfin, dans certains pays sur lesquels les Etats européens ont établi leur protectorat, ils ont trouvé en face d'eux une civilisation ancienne, différente de la nôtre, mais non vieillie ; une organisation administrative solidement conçue ; des groupes de population fortement agglomérés, ardents au travail et à l'instruction. Dans ces pays, il ne faut attendre ni l'assimilation, ni l'annexion. L'assimilation : la trop grande différence de race, de mœurs, de religion, de langue, la rend impossible. On ne peut guère compter non plus sur une annexion violente, qui ne serait certainement pas durable. Les indigènes prendront, au contact des Européens, les idées et les notions qui leur manquent.

Ils ne tarderont pas à égaler leurs maîtres et à être à même de se passer d'eux.

Au point de vue économique, ils chasseront l'Européen qui ne pourra pas soutenir la concurrence contre le bon marché de la main-d'œuvre. De ce côté, il y a donc à prévoir un jour une émancipation, sinon par les armes, au moins par la voie pacifique de l'industrie et du commerce (2).

Mais alors, si tel doit être l'avenir des protectorats,

(1) Cette situation pourrait se produire un jour pour Madagascar, où le christianisme et la langue française font des progrès de plus en plus rapides.

(2) Ce qui vient d'être dit s'applique particulièrement au protectorat d'Extrême-Orient.

est-il nécessaire d'en créer de nouveaux ? Le système de la colonisation n'est-il pas préférable ?

Non : la colonisation ne peut s'appliquer qu'à des pays inhabités ou complètement barbares. A l'égard d'Etats ayant une existence juridique, elle ne saurait se justifier. Dans ce dernier cas, le protectorat est seul possible.

Quel que soit, d'ailleurs, le résultat final, l'Etat qui aura bien compris son rôle d'éducateur, qui aura présidé avec sagesse aux destinées de l'Etat protégé, conservera toujours, sur lui, en dépit des événements, une influence prépondérante. S'il y perd la suprématie politique, il continuera, au moins, d'entretenir avec lui des relations sociales et économiques ; il gardera sur lui l'ascendant que donne une civilisation supérieure. L'Etat protégé sera un pupille arrivé à l'âge de l'émancipation, reconnaissant des soins qu'on a pris pour guider son inexpérience ; ce ne sera jamais un ennemi. Le rôle de l'Etat protecteur n'aura donc été ni odieux, ni inutile.

DEUXIÈME PARTIE



DES PROTECTORATS DE LA FRANCE



AVANT-PROPOS

Les pays soumis au protectorat de la France feront seuls l'objet de cette deuxième division de notre étude. Nous ne nous occuperons nullement des protectorats que les Etats européens, notamment l'Allemagne et l'Angleterre, ont pu établir, dans ces dernières années, sur des territoires africains (1). Nous ne citons également que pour mémoire les protectorats de la France sur le Fouta-Djallou (2), sur Tadjourah (3), sur les îles Wallis (4).

(1) Protectorat du pays des Togos, par l'Allemagne.

(2) Traité du 5 juillet 1881.

(3) Traité du 12 août 1885.

(4) Traité du 19 novembre 1886.

On peut, dès lors, diviser les protectorats de la France en trois groupes principaux (Tunisie, Annam et Cambodge ; Madagascar) (1).

De là, trois chapitres :

CHAPITRE I. — *Protectorat de la Tunisie.*

CHAPITRE II. — *Protectorat de l'Indo-Chine.*

CHAPITRE III. — *Protectorat de Madagascar.*

Dans chacun de ces chapitres, nous examinerons successivement l'historique des traités, lois, décrets, constitutifs du protectorat, avec les modifications principales survenues postérieurement ; les relations extérieures et l'organisation intérieure du pays protégé, depuis l'établissement du régime nouveau ; enfin, les avantages et les inconvénients spéciaux à chaque traité.

Il va sans dire qu'il ne faut pas chercher dans cette étude l'organisation complète et détaillée de chacun des pays soumis au protectorat de la France. Ce travail dépasserait, sous tous les rapports, le cadre forcément restreint d'une thèse de doctorat. Ce que nous voulons, c'est donner, par un aperçu général, une idée aussi exacte que possible de la manière dont la France a fait l'application, à l'égard

(1) Nous omettons à dessein les *îles Taïti*, définitivement annexées à la France, en vertu de l'acte de cession consenti par Pomaré V, le 29 juin 1880.

des pays protégés, des principes exposés dans notre première division.

Mais, avant d'aller plus loin, nous devons dire un mot du contentieux administratif, en ce qui concerne les rapports de la France avec les pays protégés. Il n'y a pas de contentieux possible relativement aux actes politiques passés par le représentant de la France en sa qualité de délégué et dépositaire des pouvoirs de la République française. Mais, il pourrait se produire des conflits, par suite des mesures prises par le résident en sa qualité d'administrateur, quand il a gestion directe de certains services (1).

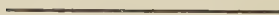
Il en serait de même des actes commis par ses subordonnés. A quels tribunaux s'adresser en pareil cas ? Où trouver un juge du contentieux ?

Dans les colonies françaises, il existe un conseil de contentieux administratif, aux attributions nettement définies. Dans les pays de protectorat, nous n'avons, jusqu'à présent, rien de semblable. Il serait facile de créer une pareille institution, mais en renfermant ses pouvoirs dans les limites prévues par les traités. Un décret du 26 mars 1886 a bien organisé un comité consultatif des protectorats ; mais son rôle se borne à donner son avis sur la direction extérieure, et sur la politique générale à suivre à l'égard des pays protégés. Il n'a aucune attribution

(1) En Annam, le résident a sous ses ordres directs les services des douanes, des mines, etc.

contentieuse (1). Le seul recours possible consiste à s'adresser au ministre auquel ressort le service donnant matière à contestation.

Telle est la situation actuelle, qui ne peut être que transitoire. Etant donné l'extention prise par les intérêts français dans les pays de protectorat, une prompte réforme est nécessaire.



(1) *Décret du 6 janvier 1886*. Rattachement des protectorats au ministère des affaires étrangères—*Décret du 26 mars 1886*. Création d'un comité consultatif des protectorats.

CHAPITRE I

PROTECTORAT DE LA TUNISIE

SECTION I

HISTORIQUE

Depuis l'année 1270, qui vit mourir un de ses rois près des ruines de l'antique Carthage, jusqu'en 1830, date de la prise d'Alger, la France eût peu d'occasions d'intervenir dans les affaires de la Tunisie. Si elle fit, ce fut à des intervalles lointains ; tantôt d'une manière pacifique, par l'envoi de missions religieuses, tantôt sous forme d'expéditions maritimes ; toujours dans le même but : le rachat ou la délivrance de captifs chrétiens, victimes des corsaires barbaresques. La prise d'Alger, la suppression de la piraterie qui en fut la conséquence, la conquête des trois provinces autrefois soumises aux Turcs, amenèrent forcément des rapports de voisinage avec la régence de Tunis. En même temps, nos nationaux se répandaient dans ce pays, plus civilisé à tous égards que l'Algérie, et y remplissaient, sinon par leur nombre, du moins par l'importance de leurs fonctions et de leurs travaux,

un rôle prépondérant (1). Les événements de 1870 arrêterent momentanément l'essor de notre influence.

En 1878, au congrès de Berlin, on laissa à la France toute liberté d'action relativement à l'annexion éventuelle de la Tunisie. Le gouvernement français, par des motifs que nous n'avons pas à apprécier ici, crut devoir décliner cette offre. Nos nationaux n'en continuaient pas moins de présider au développement matériel et économique de la régence. Déjà créanciers du gouvernement tunisien (2), ils obtenaient, en outre, des concessions importantes (construction de voies ferrées (3), création de ports (4), exploitation de vastes domaines (5), entreprises de travaux publics) (6).

Cette situation n'avait pas laissé que de susciter des rivalités.

Moins éloignés par la distance, plus rapprochés des indigènes par les mœurs, attirés par toutes sortes de facilités, Italiens et Maltais venaient en

(1) En 1855, le bey de Tunis, à notre instigation, accordait à ses sujets une charte reconnaissant l'égalité absolue de tous les Tunisiens.

(2) La plupart des emprunts tunisiens avaient été couverts par des capitaux français.

(3) Concession du chemin de fer de Tunis à la frontière algérienne, à la Compagnie Bône-Guelma.

(4) Création du port de Tunis (1881).

(5) Vente du domaine de l'Enfida.

(6) Construction de l'aqueduc de Tunis à Zaghouan.— Etablissement des télégraphes, etc.

foule nous disputer notre influence. Protégés italiens et protégés anglais, soutenus par des consuls ambitieux et remuants, s'appuyant sur des capitulations, sur des privilèges exorbitants, nous soulevaient des difficultés d'où pouvait naître, à chaque instant, un conflit (1). Il y avait pourtant, non-seulement un inconvénient, mais un danger, à laisser s'implanter une nation jeune, active et entreprenante dans un pays qui, à tous égards, constituait une dépendance et un complément naturel de nos possessions algériennes. Nous ne pouvions pas non plus laisser perdre à nos nationaux le fruit de travaux entrepris par eux à grands frais et abandonner à des mains étrangères la gestion financière d'un pays dont les capitaux français avaient couvert les emprunts et développé les ressources économiques. Cette situation ne pouvait pas se prolonger très longtemps.

On sait comment, à la suite de dissentiments avec le bey, puis d'incursions de tribus sur la frontière algérienne, une expédition fut décidée. Les troupes françaises entrèrent en Tunisie presque sans coup férir, et le 12 mai 1881, le bey signa le traité du Bardo (2).

(1) *Les débuts d'un protectorat*. (Revue des Deux-Mondes des 15 février et 15 mars 1887.)

(2) L'établissement du protectorat ne fut pas sans soulever les protestations de la Porte. — Voir, sur les rapports de la Tunisie avec la Turquie, un article de *M. Engelhardt* : Situation de la Tunisie au point de vue international. (Revue de Droit International et de législation comparée, 1881, p. 331.)

Ce traité établissait, en Tunisie, le régime du protectorat. Il en contenait les éléments essentiels : abandon de la *souveraineté extérieure* par l'un ; devoir de *protection* par l'autre.

Mais, les troubles qui suivirent le traité du Bardo, le régime militaire qui en résulta momentanément, l'indécision du Parlement, ne permirent de songer sérieusement à la constitution du protectorat que deux ans plus tard, au commencement de l'année 1883. Le traité du Bardo, rapidement conçu, présentait de nombreuses lacunes, donnait lieu à de sérieuses critiques. Il fut étendu et complété par une convention additionnelle, conclue entre le bey de Tunis et le gouvernement français, le 8 juin 1883 (1). On peut alors marcher à grands pas dans l'organisation du régime nouveau.

Après l'installation de tribunaux français et la suppression des capitulations (2), vinrent la réorganisation financière, la dissolution de la commission internationale et la conversion de la dette (3). On ne s'occupa que plus tard de l'administration proprement dite (institution des contrôleurs publics (4) ; suppression des consulats (5), etc.). On procéda

(1) Convention du 8 juin 1883. (Loi du 9 avril 1884.)

(2) *Loi du 23 mars 1883*. Organisation de la justice française en Tunisie.

(3) *Décret du 28 mai 1884*. Conversion de la dette.

(4) *Décret du 4 octobre 1884*. Institution des contrôleurs civils.

(5) Le poste de consul de France à Tunis n'a été supprimé qu'en 1886.

ensuite aux réformes de toute nature (municipalités, travaux publics, instruction publique, régime douanier (1), etc.).

Nous étudierons, dans les sections suivantes, quelle a été l'étendue de ces réformes, et quelle est, à l'heure actuelle, l'organisation du protectorat.

SECTION II

RELATIONS EXTÉRIEURES

Le traité du Bardo stipule, quoique dans des termes assez vagues, l'abandon de la *souveraineté extérieure* aux mains du gouvernement français.

Le bey de Tunis s'engage (art. 6) « à ne conclure aucun acte ayant un caractère international « sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République et sans s'être entendu « préalablement avec lui. » D'un autre côté, les sujets tunisiens qui résident à l'étranger sont placés sous la protection exclusive des agents diplomatiques et consulaires de la France, au même titre que nos nationaux (art. 6.)

Nos consuls ont déjà exercé ce droit, notamment en Égypte et dans les Échelles du Levant, où il a soulevé, au premier abord, les protestations de la

(1) *Loi du 9 juillet 1890.* Modification du tarif général des douanes en faveur de certains produits tunisiens.

Porte. Cette obligation qui est, d'ailleurs, une conséquence forcée du protectorat, ne laisse pas que d'être assez onéreuse, en augmentant la clientèle de nos consulats du Levant, clientèle cosmopolite et souvent peu recommandable.

En ce qui concerne le droit de *légation interne*, c'est-à-dire le droit pour le bey de Tunis de recevoir les agents diplomatiques et consulaires étrangers, comme le traité est muet sur ce point, il s'ensuit que rien n'est changé aux rapports existant précédemment.

On aurait pu stipuler que ces agents ne seraient accrédités auprès du bey, qu'avec l'agrément du gouvernement français, représenté par son résident. On aurait pu exiger également que toutes les communications présentant un caractère politique ne puissent être adressées au bey que par l'intermédiaire de notre résident. On ne l'a pas fait. On a seulement décidé, quant aux rapports du gouvernement français avec le gouvernement beylical, que pour les affaires communes aux deux pays, le résident serait l'intermédiaire obligé du gouvernement français et des autorités tunisiennes (art. 5). En fait, le temps, les efforts de notre diplomatie et la bonne volonté du bey ont corrigé ce qu'avaient de défectueux et d'incomplet les dispositions contenues au traité du Bardo. Le bey a donné au résident français les fonctions que le traité avait négligé de stipuler en sa faveur : celles de ministre des affaires étrangères du gouvernement tunisien.

La plupart des puissances ont reconnu le nouvel état de choses. L'Allemagne est entrée la première dans cette voie, dès l'année 1882, en faisant demander au bey l'*exequatur* pour son consul général(1), par l'intermédiaire du résident de France. Quelques mois plus tard, l'Angleterre, lors de l'installation d'un nouvel agent diplomatique, procédait à la même formalité. A ce point de vue, la situation paraît donc maintenant réglée au mieux des intérêts des deux gouvernements respectifs.

En échange de l'abandon de la *souveraineté extérieure* et conformément aux devoirs qui découlent du protectorat, le gouvernement français s'est engagé (art. 6), à défendre le bey de Tunis contre « tout danger qui menacerait la personne ou la « dynastie de S. A., ou compromettrait la tranquillité de ses Etats. » Cette tâche nous était, d'ailleurs, facilitée par la faculté qui nous était accordée (art. 2), d'occuper militairement le pays. Malheureusement, on ne s'en est pas tenu à stipuler, de part et d'autre, les obligations qui sont la base du protectorat. Le gouvernement français, sans doute dans le but d'éviter toute contestation de la part des puissances étrangères, s'est porté garant (art. 4), de l'exécution « des traités actuellement « existants entre le gouvernement de la régence et « diverses puissances européennes. » Cet article, que rien ne nous forçait d'insérer au traité, fut en-

(1) Le Dr Nachtigall,

core confirmé par des circulaires et des communications du ministre des affaires étrangères.

C'était nous lier les mains et aggraver, bénévolement, les difficultés que nous devons rencontrer, de la part des tiers, dans la mise en œuvre des réformes de toute espèce que devait amener le régime nouveau. Nous verrons quel trouble et quels retards l'insertion de cette clause a apportées à l'exécution des mesures que nous avons prises (réforme judiciaire ; suppression des capitulations et immunités consulaires ; réformes financières ; traités de commerce, etc.).

SECTION III

ORGANISATION INTÉRIEURE

§ 1^{er}. — *Administration*

Ce qui distingue le régime du protectorat, c'est qu'il laisse subsister l'administration du pays protégé. Loin de la désorganiser pour la remplacer à grands frais par une autre, il la maintient et la fortifie ; tout en se réservant, quand il y a lieu, de la surveiller et de la diriger. Tel est le principe général. Tel est aussi le système que nous avons suivi à l'égard de la Tunisie (1).

Avant les événements de 1881, l'organisation ad-

(1) *J. de Saint-Haon*. La régence de Tunis et le protectorat français
Revue des Deux-Mondes, 1^{er} octobre 1882).

ministrative de la régence était établie sur des bases très anciennes, mais très simples. Le bey, par l'intermédiaire de son premier ministre, exerce le pouvoir suprême sur les gouverneurs des provinces ou *caïds*. Ceux-ci, assistés de lieutenants ou *khalifas* sont investis de fonctions multiples (administratives, militaires, judiciaires, financières). Ils ont sous leur autorité les chefs de tribus ou *cheiks*, élus eux-mêmes par les chefs de tente ou notables. Chacun de ces agents est, à des degrés divers, responsable de ses administrés, et, en particulier, de la rentrée des impôts.

Il ne fallait pas songer à porter la main sur une organisation, qui, tout en heurtant nos principes de la division des pouvoirs, était entrée, depuis si longtemps, dans les mœurs des indigènes, qu'il eût été dangereux et impolitique de vouloir la remplacer par une autre. Mais nous devions, pour faire fonctionner le protectorat, procéder aux réformes jugées nécessaires et dont la mission nous était confiée par le traité du Bardo (art. 5) et par la convention additionnelle du 8 juin 1883 (art. 1). Il fallait, pour cela, être renseignés d'une manière exacte sur ce qui se passait dans le pays ; pourvoir aux intérêts et à la sécurité de nos nationaux ; veiller au respect des droits des indigènes, écarter les compétitions étrangères. En un mot, il fallait organiser le protectorat, de manière à assurer à la fois le développement matériel et économique de la régence et l'extension de l'influence française.

Le résident général est, auprès du bey, le dépositaire des pouvoirs de la République française (1). Il approuve, au nom du gouvernement français : « la promulgation et la mise à exécution dans la « régence de Tunis, de tous les décrets rendus par « S. A. le Bey. » Il a sous ses ordres les forces de terre et de mer et les services administratifs ; il a seul le droit de correspondre avec le ministre des affaires étrangères dont il relève (2), sauf pour les affaires d'un caractère spécial. Enfin, il exerce l'autorité suprême sur les Français établis dans la régence. Au-dessous de lui, le secrétaire général du gouvernement tunisien qui est, lui aussi, un fonctionnaire français, l'assiste dans la tâche difficile qui lui est confiée.

Mais, pour servir d'intermédiaire dans les provinces entre le gouvernement français et les autorités tunisiennes ; pour remplacer auprès de nos nationaux les consuls dont le régime nouveau devait entraîner la suppression ; pour renseigner le résident sur la situation intérieure du pays, il fallait trouver un petit nombre de fonctionnaires instruits, éclairés, connaissant la langue et les mœurs des indigènes, capables de surveiller les autorités locales. Où les trouver ?

Au début de notre occupation, on s'adressa d'a-

(1) Décret du 10 novembre 1884.— Décret du 23 juin 1885.

(2) Décret du 6 janvier 1886, créant une direction des protectorats au ministère des affaires étrangères.

bord aux officiers qui avaient pris part aux dernières expéditions et l'on forma des bureaux de renseignements analogues aux bureaux arabes qui avaient fonctionné en Algérie dans les premières années de la conquête. Ce système n'était et ne pouvait être que transitoire. Une commission d'enquête parcourut le pays pour procéder à une organisation définitive. Sur les conclusions de cette commission, le gouvernement français créa un corps de *contrôleurs civils* ; investis de fonctions multiples et élevées ; nommés par décret, sur la proposition du ministre des affaires étrangères (1). Leur nombre, qui était de six au début, a été porté à douze par des décrets subséquents. Ils jouent un double rôle : à l'égard des sujets français ; à l'égard des autorités tunisiennes. Envers les premiers, ils remplissent une partie des fonctions autrefois confiées aux consuls. Ils y ajoutent même, dans certains cas, celles de juges de paix. Comme délégués du résident dans les provinces, ils exercent sur les Français l'autorité suprême. A l'égard des autorités tunisiennes, ils surveillent et dirigent les *caïds*, principalement en ce qui concerne la gestion financière. Ils renseignent le gouvernement français sur la situation des provinces.

Leur mission est donc à la fois très étendue et très délicate. Ils doivent défendre les indigènes contre les abus possibles de leurs *caïds*, et, en même temps, laisser à ceux-ci une autorité suffisante

(1) Décret du 4 octobre 1884, créant le corps des *contrôleurs civils*.

pour que leur prestige ne soit pas trop affaibli à l'égard de leurs administrés.

Cette institution a été complétée par la création d'une direction des renseignements et du contrôle, ayant sous son autorité le corps des contrôleurs civils (1). On peut dire, d'une manière générale, que cette organisation simple et économique, est celle qui convenait le mieux aux besoins du moment (2).

Elle offre le double avantage de laisser aux fonctionnaires tunisiens leur part d'autorité et de responsabilité à l'égard des indigènes, et de n'être, pécuniairement, qu'une charge très minime pour la métropole.

Si l'administration générale du protectorat et l'institution du corps des contrôleurs civils ne peuvent donner lieu qu'à des éloges, on pourrait peut-être formuler quelques réserves au sujet de la nouvelle organisation municipale (3). Dès le mois d'octobre 1883, on avait renouvelé les bases du conseil urbain de la ville de Tunis. Deux ans plus tard, on procédait à la création de plusieurs communes, sur le modèle des communes de la métropole. Elles s'en distinguent néanmoins par quelques dispositions particulières (nomination de conseillers municipaux par décret, sur une liste d'Européens, d'israélites et

(1) Décret du 16 octobre 1890.

(2) Voir la *Revue algérienne et tunisienne de législation* (année 1881-1890).

(3) *Décret du 1^{er} avril 1889*. Organisation des communes de la régence.

d'indigènes ; garantie du budget communal par le gouvernement tunisien, etc.).

Il était peut-être imprudent, dans un pays aussi peu préparé à de pareilles institutions, d'introduire si brusquement une organisation aussi compliquée ; de permettre aux villes de s'administrer elles-mêmes, de disposer librement de leurs ressources et même d'engager ainsi au point de vue financier la responsabilité de l'État. Cette mesure donne d'autant plus de prise à la critique que les indigènes peuvent se plaindre, non sans raison, d'avoir, bien que plus nombreux, une part beaucoup moins grande que les Européens à la direction de leurs affaires. D'un autre côté, on risque de faire naître des conflits entre les Européens de différentes nationalités.

Depuis leur création, les municipalités ont été trop vite dans leurs mesures d'administration ; elles ont engagé des dépenses trop considérables et froissé les indigènes par des prescriptions trop minutieuses ou contraires à leurs mœurs.

Enfin, il est fâcheux que l'on ait laissé place aux Européens non français, dans les Conseils municipaux. Il eût mieux valu nommer dans les villes un administrateur unique, d'origine française, que de risquer à la fois d'éparpiller notre autorité, en laissant une part d'influence à l'élément étranger, et de compromettre les intérêts économiques du pays, en confiant une gestion financière importante à des mains inexpérimentées.

Fort heureusement, le nombre de ces communes

est, jusqu'à présent, peu considérable (1). Il est à désirer qu'on attende, pour l'augmenter, que le développement de la civilisation et l'accroissement de la population française dans la régence permettent de le faire sans danger.

§ 2. — Organisation judiciaire

Avant le traité du Bardo, on rencontrait en Tunisie, comme dans la plupart des pays d'Orient, deux juridictions parallèles ; l'une pour les indigènes ; l'autre, toute d'exception, résultant de traités et de conventions, au profit des Européens.

De l'organisation judiciaire propre aux Arabes, nous aurons peu de choses à dire, le régime du protectorat l'ayant, et avec raison, laissé subsister dans son intégrité. Contentons-nous de rappeler qu'elle est de deux sortes. La première, de nature essentiellement religieuse, applique les vieilles lois du Coran. Elle est exercée, dans les villes, par un tribunal nommé *chara*, dans les tribus, par un juge unique (*cadi*). Le *chara* de Tunis remplit le rôle de Cour d'appel pour les affaires les plus sérieuses. (2). La deuxième, d'origine plus récente, connue sous le nom d'*ouzara*, est, à proprement parler, la justice du bey. Les affaires sont instruites par les délégués

(1) Il y en avait six en 1889.

(2). *Décret beylical de 1836*, organisant la justice indigène. (Défense aux Européens de pénétrer dans les *chara*).

spéciaux du ministre de la justice (1). Le bey statue. La compétence s'étend sur certaines affaires civiles et sur les affaires présentant un caractère pénal. (2).

A côté de la justice indigène, on rencontrait, avant l'établissement du protectorat, une juridiction spéciale aux Européens : celle qu'offraient à chaque nationalité ses tribunaux consulaires. C'était le régime connu sous le nom de *capitulations*. Qu'est-ce donc au juste que les capitulations ? Quel a été leur sort en présence de la situation nouvelle ?

« Dans les pays du Levant, la différence des
« mœurs, des religions, des coutumes, de la cons-
« titution sociale et politique a obligé les États
« chrétiens à demander pour leurs nationaux qui y
« font le commerce ou qui y résident, des privilèges
« particuliers.

« Les immunités des étrangers dans les pays du
« Levant, les États barbaresques et les empires de
« l'Extrême-Orient ont été réglés par des conven-
« tions spéciales qui, pour la Turquie, portent le
« nom de *capitulations*. Les principales de ces im-
« munités sont : l'inviolabilité du domicile, l'exemp-
« tion de la justice civile et criminelle lorsqu'il s'agit
« de contestations ou d'infractions ne concernant
« que des étrangers ; l'intervention des consuls dans

(1). Les *caïds*, gouverneurs de province, sont investis, à cet égard, de certains pouvoirs.

(2). Voir la Revue algérienne et tunisienne de législation (années 1882-1890).

« les infractions ou contestations entre les étrangers
« et les habitants du pays (1). »

Les premières capitulations accordées au gouvernement français datent de 1535 ; elles ont été renouvelées en 1581, en 1604, en 1673 et en 1740 (2).

Un édit de 1778, confirmé par une ordonnance royale de 1781, régla la juridiction civile et commerciale de nos consuls en Orient, en étendant leur compétence à tous les différends qui pourraient s'élever entre Français en matière civile (questions d'Etat, successions, donations, etc.). Des privilèges analogues furent accordés à l'Angleterre par les traités de 1675, de 1809, de 1838, de 1861 ; puis, aux autres puissances européennes (3).

Il résultait de tous ces traités que les consuls exerçaient exclusivement la juridiction criminelle et civile sur leurs administrés. Tout au plus se contentaient-ils, dans les affaires criminelles présentant une certaine gravité, de jouer le rôle de juge d'instruction, sauf à déférer ensuite le coupable aux juges de son pays d'origine.

Il n'est pas besoin d'insister sur tous les inconvénients qui résultaient de ce régime. Dans le cas où une infraction venait à être commise par un Européen, il était impossible de l'atteindre ; il fallait le livrer à son consul. De là, une répression plus lente,

(1) *Funch-Brentano et A. Sorel*. Précis du Droit des Gens, p. 84.

(2) Les capitulations de 1740 sont les seules actuellement en vigueur dans l'Empire ottoman.

(3) *S. R. Phillimore*. Commentaries on International Law, p. 464.

moins sévère et quelquefois dérisoire. S'agissait-il de procès civils ? En matière immobilière, les tribunaux tunisiens étaient seuls compétents. Les Européens étaient alors généralement sacrifiés dans leurs procès contre les indigènes ; s'ils triomphaient, il leur était le plus souvent impossible de faire exécuter la sentence. En matière mobilière, les Européens étaient traduits devant leurs consuls. S'il y avait en cause plusieurs parties de nationalité différente, il fallait affronter successivement la juridiction de leurs tribunaux consulaires respectifs. Il en résultait des lenteurs, des frais de procédure, des contrariétés de jugement.

Enfin, la partie condamnée obtenait souvent, du chef de son consul, des sursis, des délais qui rendaient illusoire l'exécution des jugements.

A ces immunités, propres aux Européens, il faut joindre celles qui étaient accordées aux *protégés* de toute nature, groupés autour des différents consulats.

Notre premier soin devait être de mettre fin à ces abus, en créant des tribunaux français, destinés à remplacer pour les Européens de toute nationalité, les tribunaux consulaires, dont l'existence était inconciliable avec l'établissement du protectorat.

Mais, cette réforme, toute désirable qu'elle fût, il ne nous était pas possible de l'accomplir sans l'assentiment des États intéressés. Nous avons, en effet, pris l'engagement, aux termes de l'article 4 du

traité du Bardo, de garantir l'exécution des traités alors existants entre le bey de Tunis et les puissances européennes. Ce ne fut pas sans résistance que les détenteurs de ces privilèges consentirent à y renoncer en notre faveur.

Par une loi du 27 mars 1883, nous organisons la justice française en Tunisie, en créant un tribunal de première instance et six justices de paix dans la régence (1). Il fallait amener les puissances européennes à accepter cette juridiction. Sinon, nous étions destinés à voir se reproduire entre nos tribunaux et les tribunaux consulaires, les conflits qui existaient autrefois entre ces derniers et les juridictions indigènes.

Dès le mois de mai 1882, l'Allemagne renonça à ses privilèges. Mais, l'Angleterre et l'Italie ne consentirent à la suppression de leurs tribunaux consulaires respectifs : la première, que le 31 décembre 1883 ; la seconde, que le 1^{er} janvier 1884 (2). Encore cette dernière puissance exigeait-elle des garanties. Aux termes d'un protocole intervenu le 25 janvier 1884 entre les cabinets de Rome et de Paris, la compétence des tribunaux civils français devait s'appliquer aux sujets italiens, même en matière adminis-

(1) Ce nombre, ainsi que nous le verrons, a été augmenté par des décrets postérieurs.

(2) *Décret beylical du 5 mai 1883*, étendant la compétence du tribunal de Tunis aux étrangers qui renonceront à leurs tribunaux consulaires spéciaux.

trative. Le gouvernement italien stipulait également que, dans le cas où la peine de mort serait prononcée contre un de ses nationaux, le président de la République serait sollicité d'user de la manière la plus large, du droit de grâce dont il dispose.

Les autres puissances ont successivement abandonné leurs privilèges de juridiction et les difficultés que faisait naître leur application sont maintenant et à tout jamais écartées.

Les tribunaux français fonctionnent seuls à l'égard des Européens de toute nationalité. Les conseils de guerre qui avaient été créés en 1881, pendant la période des troubles, ont été supprimés en même temps que les capitulations. Quelle est donc actuellement la base de la nouvelle organisation judiciaire ?

Elle est, en définitive, très simple.

Deux tribunaux de première instance, à Tunis et à Sousse, dépendant de la Cour d'Appel d'Alger ; dix justices de paix à compétence étendue, réparties dans les principaux centres, suffisent à assurer l'exercice de la justice envers tous les Européens établis en Tunisie (1). Nos tribunaux ont des attributions

(1) Loi du 27 mars 1883. Organisation judiciaire. Création d'un tribunal de première instance à Tunis. — Décret du 14 avril 1883. Limites des circonscriptions des justices de paix. — Décret du 10 juin 1884. Organisation de l'assistance judiciaire. — Décret du 9 juillet 1884. Nombre des assesseurs près le tribunal de Tunis. — Décret du 12 juillet 1885. Assesseurs en matière criminelle. — Décret du 19 juillet 1886. Composition du tribunal de Tunis. — Décret du 1^{er} décembre 1887. Création du tribunal de Sousse. — Décrets des 7 avril 1888 et 31 décembre 1888. Organisation des justices de paix.

très vastes (civiles, commerciales, correctionnelles, criminelles). Ils connaissent de toutes les affaires qui concernent les Français ou les étrangers; ils ont juridiction sur les indigènes quand un Européen est partie au procès, mais seulement en matière mobilière ou commerciale. « Nos tribunaux appliquent la loi française, sauf à tenir compte, à l'égard des étrangers, des lois sous l'empire desquelles ont été contractées leurs diverses obligations: ils font respecter les lois de police et de sûreté locales ainsi que les lois beylicales qui, conformément au décret présidentiel du 10 novembre 1884, ont été, pour la promulgation et l'exécution, revêtus du visa de notre résident (1) ».

Mais, quand il s'agit d'actions réelles, les Européens attaqués par des Musulmans doivent aller devant les tribunaux indigènes. Cette situation, nuisible à la sécurité des transactions immobilières, se trouve améliorée par la loi nouvelle relative à l'organisation de la propriété foncière (2).

Nos tribunaux de première instance se constituent en cour criminelle, en s'adjoignant un certain nombre d'assesseurs, dont la nationalité varie avec celle

1) Leroy-Beaulieu. L'Algérie et la Tunisie, p. 385.

(2) On a, d'ailleurs, au mois de mars 1887, décidé en principe que les contestations immobilières où des Européens sont intéressés seraient portées, à l'avenir, devant les tribunaux français. L'inconvénient que nous venons de signaler, a donc presque entièrement disparu.

de l'accusé, mais dont la moitié, au moins, est composée de Français (1).

Les justices de paix que nous avons créées ont une compétence beaucoup plus étendue que celles de la métropole (500 fr. en dernier ressort : 1,000 fr. à charge d'appel). Certaines sont confiées à des contrôleurs civils. Les juges de paix remplissent en même temps les fonctions d'officier d'état civil et de notaire.

Mais les étrangers, dans les villes où ils ont un consul de leur nation, peuvent continuer à s'adresser, sous ce rapport, à ce représentant. Les consuls étrangers n'ont été, en effet, privés que de leurs attributions judiciaires.

La procédure devant les tribunaux français est des plus simples. Il n'y a ni avocats, ni avoués ; mais seulement des défenseurs. On applique le décret du 26 novembre 1881 relatif aux règles de procédure à suivre devant les tribunaux de l'Algérie(2). Cette organisation judiciaire, peu compliquée, peu coûteuse, ne comprenant qu'un nombre restreint de magistrats, est à la charge exclusive de la régence. Le gouvernement français n'y contribue pour aucune part.

(1) Loi du 27 mars 1883. — Décret du 12 juillet 1885. — Décret du 25 juin 1888.

(2) Loi du 27 mars 1883. — Décret du 1^{er} octobre 1887. Règles de discipline des défenseurs. — Décret du 14 avril 1888. Nombre des défenseurs près le tribunal de Sousse.

§ 3. — *Organisation financière*

Aux termes de l'art. 7 du traité du Bardo, nous devons procéder, d'accord avec le bey de Tunis, à établir dans la régence « une organisation financière » qui fût de nature à assurer le service de la dette « publique et à garantir les droits des créanciers de la Tunisie. » L'état financier de la Tunisie, les intérêts de nos nationaux avaient été, en effet, une des causes déterminantes de notre intervention. Après l'établissement du protectorat, une réforme s'imposait, au point de vue économique, au même titre qu'en matière administrative et judiciaire.

En 1881, les finances de la Tunisie étaient, en réalité, aux mains d'une commission internationale permanente, sorte de syndicat représentant les créanciers de la régence, en vertu d'une convention conclue, le 23 mars 1870, avec le gouvernement tunisien.

Cette commission ne se contentait pas de contrôler l'administration du bey. Elle percevait par ses agents une partie des recettes de l'État tunisien. C'est ce qu'on appelait les revenus concédés (douanes, impôts à l'exportation, etc.), destinés à assurer le paiement des intérêts. La dette s'élevant, au moment de notre intervention, au chiffre de 142 millions, il en résultait que les intérêts, au taux de 5 0/0, absorbaient la plus grande partie des ressources de la régence.

Les impôts, devenus très lourds, rentraient dif-

ficilement. Nous étions obligés, pour sauver la Tunisie de la ruine, d'apporter un prompt remède à cet état de choses.

D'un autre côté, il était impossible de laisser subsister, à côté de l'administration du protectorat, une commission, dont plusieurs membres étaient hostiles au régime nouveau que nous apportions et qui, par les pouvoirs presque souverains dont elle était investie, pouvait faire échec à notre influence.

Mais, s'il était évident, en principe, que nous devions écarter de l'organisation financière de la Tunisie toute espèce d'ingérence étrangère, nous étions tenus d'observer les clauses du traité du Bardo (art. 4 et 7), aux termes desquelles nous prenions l'engagement de garantir et les droits des créanciers de la régence et les traités conclus avec les diverses puissances européennes. Le seul moyen de mettre fin à cette situation menaçante à la fois pour la prospérité de la Tunisie et pour le développement de notre influence, c'était de rembourser les créanciers.

En prenant sous sa garantie la dette tunisienne, le gouvernement français pouvait, pour en opérer la conversion, arriver à conclure un emprunt à des conditions moins onéreuses.

On évitait ainsi toute espèce de réclamations de la part des créanciers de la régence : on supprimait la commission internationale et on faisait, par la diminution du taux des intérêts, une économie notable, permettant d'affecter une partie des recettes

de l'État à des services d'utilité publique, jusqu'alors délaissés. C'était le seul parti à prendre, si nous voulions mettre à profit le traité du Bardo et supprimer les anciens abus.

Toutefois, cette mesure, si urgente qu'elle fût, rencontra une vive résistance au sein même du Parlement français.

On craignait que la garantie que nous donnions, en grossissant notre dette nationale, ne devint pour nous, dans l'avenir, une source de risques et de responsabilités. Enfin, les chambres se décidèrent à ratifier la convention conclue le 8 juin 1883, avec le bey de Tunis (1).

Aux termes de cette convention, le bey s'interdisait de contracter à l'avenir (art. 2) aucun emprunt pour le compte de la régence sans l'autorisation du gouvernement français. Cette stipulation qui, par une négligence inexplicable, n'avait pas été insérée au traité du Bardo, nous donnait toute sécurité. Nous avions dès lors la certitude (qui nous faisait défaut auparavant) que la dette tunisienne ne pourrait plus être accrue sans notre agrément. Notre garantie et la responsabilité qui en découlait se trouvaient ainsi renfermées dans des limites dont nous étions les seuls maîtres. Nous nous engageons de notre côté (art. 2 et 3) à garantir un emprunt destiné à la conversion ou au remboursement de la dette.

(1) Loi du 9 avril 1884.

Cette opération, commencée au mois de juin 1884, se termina, au mois d'octobre de la même année (1). Le 13 octobre 1884, la commission internationale fut supprimée et céda la place à une nouvelle administration financière.

Cette administration est des plus simples. Elle comprend un directeur général, un directeur des contributions diverses, un directeur des douanes, un receveur-général et un certain nombre d'inspecteurs (2).

Tous les services publics sont constitués en ministères ou en directions générales et munis d'un budget spécial. La direction générale des finances établit le budget de l'État ; le conseil de gouvernement (ministres et directeurs généraux) le discute, l'approuve et le soumet à la sanction du bey.

Les impôts ne peuvent être perçus qu'en vertu de lois, promulguées par le *Journal officiel tunisien*.

Ces impôts, sauf quelques dégrèvements, sont restés ce qu'ils étaient avant le traité du Bardo. Nous n'avons modifié ni leur assiette, ni leur mode de recouvrement. Composés principalement de taxes personnelles (*medjba*), de taxes sur les marchés, sur les arbres, sur les produits exportés, etc., ils sont recouvrés dans chaque province par le *caïd* ; dans chaque tribu par le *cheik*, assisté de notables.

(1) Décret du 28 mai 1884. Opérations du remboursement et de la conversion de la dette tunisienne.

(2) Décret du 22 octobre 1882. — Décret du 2 octobre 1884.

Chacun de ces fonctionnaires est responsable des rentrées ; le *cheik*, à l'égard du *caïd* ; le *caïd* envers le gouvernement. Le montant des impôts est donc versé d'une manière intégrale dans les caisses de l'État.

Ce système, tout défectueux qu'il fût, avait cependant de trop grands avantages pour qu'on pût songer à le remplacer par un autre. On a donc laissé aux *caïds*, avec leurs attributions judiciaires, le soin de percevoir les impôts. Mais, sous ce rapport comme sous les autres, ils sont soumis à la surveillance de nos contrôleurs civils (1).

Le gouvernement français a employé son influence à faire opérer des dégrèvements parmi les impôts les plus onéreux ou les plus contraires au développement économique du pays (taxes à l'exportation ; taxes sur les arbres, etc.).

En ce qui concerne l'administration du protectorat, le service de la trésorerie est assuré par un certain nombre de *payeurs*, répandus dans les centres les plus importants de la régence et investis d'attributions diverses (2).

(1) Dans les communes nouvellement créées, on a installé, en outre, des receveurs municipaux.

(2) Décret du 20 février 1889. Attribuant au payeur particulier du Trésor à Sousse, les fonctions de préposé à la Caisse des dépôts et consignations.

§ 4. — *Douanes*

Une de nos préoccupations essentielles, en assumant les charges et la responsabilité du protectorat, devait être de développer entre les deux pays les relations commerciales. Il a fallu plus de neuf ans pour arriver, et d'une manière imparfaite, à obtenir ce résultat.

La Tunisie se trouvait liée, avant l'année 1881, envers plusieurs puissances européennes, par des traités de commerce (1), que nous étions tenus de respecter, en vertu des engagements pris par nous (art. 4 du traité du Bardo). Il en résultait que nous ne pouvions ni diminuer en faveur des produits français les droits d'importation ; ni majorer ces mêmes droits (8 0/0 *ad valorem*), à l'encontre des étrangers.

De là, une situation anormale. Tandis que les produits tunisiens entraient en franchise en Algérie par la voie de terre (2), ils étaient soumis en France aux droits élevés du tarif général. D'un autre côté, certains produits anglais ou italiens payaient à leur entrée en Tunisie, jusqu'à 60 % de moins qu'à leur entrée en France où en Algérie. La conséquence désastreuse de cet état de choses, c'est que, par la valeur des échanges, la France

(1) Traité de commerce italo-tunisien du 8 septembre 1868.

(2) Loi du 17 juillet 1867.

n'occupait qu'un rang secondaire dans le commerce extérieur de la Tunisie ? Comment y remédier ?

On craignait, en attribuant un tarif de faveur aux produits tunisiens, que les puissances liées avec la France par des conventions commerciales, ne voulussent se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour réclamer pour leurs produits les avantages accordés aux produits tunisiens (1).

Cette objection n'était guère sérieuse. Les charges résultant pour nous du protectorat, la garantie donnée à la dette, les dépenses de l'occupation militaire nous permettaient d'établir, à l'égard de la Tunisie, sans donner prise aux réclamations des États étrangers, un régime économique spécial.

Aussi, s'est-on enfin décidé, par une loi du 19 juillet 1890 (2) à admettre en franchise, à leur entrée en France, certains produits d'origine et de provenance tunisienne.

Mais, il fallait prendre des précautions contre des fraudes possibles. Aussi, a-t-on exigé un certain nombre de conditions déterminées : transport direct en France ; sortie d'un nombre de ports limité ; certificat d'origine délivré par des fonctionnaires français ; fixation de la quantité et de la nature des produits à exporter.

Cette mesure, qui donnait satisfaction aux récla-

(1) Voir l'Économiste français (années 1885-1890).

(2) Loi du 19 juillet 1890, portant modification du tarif général des douanes en faveur de certains produits originaires de la Tunisie.

mations de nos nationaux établis en Tunisie, avait l'inconvénient d'être exécutée tardivement. On peut lui reprocher, en outre, d'être incomplète. En effet, si les produits tunisiens sont exempts de droits à leur entrée en France, il n'en est pas de même des produits français à leur entrée en Tunisie.

N'y aurait-il pas moyen, sans éveiller les susceptibilités des puissances liées par des traités de commerce avec la Tunisie, d'apporter une amélioration à cet état de choses ? Le gouvernement français ne pourrait-il pas restituer à ses nationaux les droits à percevoir par la douane sur leurs produits à leur entrée en Tunisie, sauf à se faire rembourser par le gouvernement tunisien sous une forme ou sous une autre, les sommes ainsi avancées ?

Quoi qu'il en soit, il est désirable, il est même urgent que le Parlement complète au plus tôt la réforme qu'il a commencée en votant la loi du 19 juillet 1890.

§ V. — *Constitution de la propriété*

Il était nécessaire, pour attirer nos nationaux en Tunisie, de leur faciliter l'acquisition de la propriété foncière. Pour cela, il fallait assurer la rapidité et la sécurité des transactions immobilières.

Au contraire de ce qui se passe dans certaines régions de l'Algérie, la propriété, dans la régence, est individuelle et non collective. Donc, en principe, la vente et l'échange sont faciles. Mais, avec l'incer-

titude des titres et les difficultés de la procédure devant les tribunaux indigènes, il était presque impossible aux Européens d'acquérir des propriétés immobilières sans s'exposer à des procès et à des revendications.

Une commission d'enquête, composée de fonctionnaires français et tunisiens, fut chargée d'étudier le moyen de remédier à ces inconvénients. La législation qui fut adoptée, sur ses conseils ; « l'une des plus perfectionnées que connaisse le monde entier (1) », était tirée de la loi australienne, connue sous le nom d'*Act Torrens*.

Ce régime, inauguré en 1885, ne fut imposé à personne (2). C'est, pour les propriétaires fonciers, une simple faculté, qui ne tardera pas à se généraliser, même parmi les indigènes, lorsque le temps et l'expérience en auront fait connaître et apprécier les bienfaits.

On a créé un grand-livre terrien, tenu par un fonctionnaire nommé conservateur de la propriété foncière. Sur ce registre sont immatriculés, avec un état descriptif complet, les domaines fonciers de toute nature, sur la demande des propriétaires. Ceux-ci reçoivent en échange, un titre qui, après certains délais de publicité, devient opposable aux

(1) Leroy-Beaulieu.

(2) Loi du 1^{er} juillet 1885 sur l'organisation de la propriété foncière en Algérie.— Décret du 16 mai 1886 modifiant la loi du 1^{er} juillet 1885.

tiers. Toute mutation; toute constitution de servitudes ou d'hypothèques est inscrite sur le titre comme sur le grand-livre. Donc, plus d'incertitude dans la propriété; plus de charges occultes; plus de contestations interminables devant les tribunaux indigènes (1).

Cette loi, due à l'initiative du gouvernement français, est un des éléments les plus puissants de la mise en valeur du sol de la Tunisie par les Européens. Elle contribuera avant peu d'années, à développer d'une manière remarquable la prospérité de ce pays (2).

§ 4. — *Travaux publics. — Instruction publique. — Organisation militaire*

A. — *Travaux publics.* — A la suite de la convention du 8 juin 1883 et des réformes administratives et financières qui en furent la conséquence, on a créé une direction générale des travaux publics, comprenant plusieurs services confiés à des fonctionnaires français (ponts et chaussées, service des mines; service des ports et de la navigation; service topographique; service des forêts).

B. — *Instruction publique.* — Une direction de

(1) Cette loi contient, en outre, des dispositions accessoires, relatives à la transformation de certaines coutumes indigènes (*cheffa*); à la constitution des privilèges et hypothèques, etc.

(2) Voir dans la Revue algérienne de 1886 (p. 1 à 38), la traduction de l'Act. Torrens.— Voir aussi l'Économiste français (1886, I, p. 81).

l'enseignement a été instituée et munie d'un budget spécial. Des subventions ont été accordées à un certain nombre d'établissements d'instruction, dirigés par des Français (1). Il existe un assez grand nombre d'écoles indigènes dispersées dans toute l'étendue de la régence.

c. — *Organisation militaire.* — La Tunisie est occupée par nos troupes depuis l'année 1881, conformément aux stipulations du traité du Bardo (art. 2). De l'ancienne armée tunisienne, il ne subsiste actuellement que la maison militaire du bey.

Les contingents tunisiens appelés sous les drapeaux en vertu de la nouvelle loi de recrutement (2) sont incorporés dans les régiments français formant le corps d'occupation. Le général commandant ce corps est, en même temps ministre de la guerre du gouvernement tunisien. Les frais d'entretien de cette armée sont (sauf le casernement) à la charge exclusive de la métropole.

§ 7. — *Contentieux administratif* (3)

Il n'existe pas, en Tunisie, de juridiction admi-

(1) Plusieurs de ces établissements, laïques et religieux, existaient avant l'année 1881.

(2) Décret du 28 juin 1886 réglant les conditions du service militaire pour les Tunisiens. Les principales dispositions de ce décret sont les suivantes : tirage au sort de 18 à 26 ans ; service militaire d'une durée de 2 ans ; faculté de remplacement ; exemptions de droit ou par voie de tirage au sort.

(3) Voir ce que nous avons dit, au début de la deuxième partie de cette étude.

nistrative correspondant aux conseils de préfecture. Une difficulté s'est pourtant soulevée à ce sujet.

Le gouvernement italien, par un protocole du 25 janvier 1884, a reconnu la juridiction des tribunaux français sur ses nationaux résidant en Tunisie, non-seulement en matière civile mais aussi en matière administrative, conformément à la loi italienne du 20 novembre 1865 qui a attribué aux tribunaux civils le contentieux administratif.

Faut-il étendre cette disposition aux sujets français établis en Tunisie ? On pourrait le croire, les tribunaux français ayant, à différentes reprises, statué, même à l'égard de Français, sur des contestations de nature administrative (1).

Toutefois, ce n'est là qu'une apparence. Les tribunaux ne sont compétents qu'en ce qui concerne le contentieux local, où le gouvernement tunisien est seul intéressé.

Quant à ce qui touche aux actes des fonctionnaires français, ou aux dépenses supportées par le budget du gouvernement français, les tribunaux civils sont dessaisis. Le ministre duquel dépend le service incriminé est seul juge (2).

(1) Décret du 27 novembre 1888 étendant aux matières du contentieux administratif la pleine juridiction du tribunal de Tunis.

(2) Arrêt du Conseil d'État, du 21 décembre 1888. (Dalloz, 1890, III, p. 13.)

§ 8. — *Situation faite à nos nationaux par
l'établissement des protectorats*

Les Français, établis en Tunisie, ne bénéficièrent pas immédiatement du régime nouveau. On peut même dire qu'avant l'accession de toutes les puissances à la suppression des capitulations, ils se trouvaient momentanément, à l'égard des étrangers, dans un certain état d'infériorité. Il fallut l'installation de tribunaux français, l'institution des contrôleurs civils, l'organisation des services publics et la constitution sur de nouvelles bases de la propriété foncière pour donner à nos nationaux l'équivalent des privilèges qu'ils avaient perdus.

En supprimant les postes des consuls français dans la régence, on a donné la plupart de leurs attributions (actes de l'état civil, actes notariés, etc.) aux juges de paix nommés en exécution de la loi du 27 mars 1883. Enfin, la loi du 19 juillet 1890, en accordant un traitement de faveur aux produits tunisiens, a favorisé le développement de nos relations commerciales avec ce pays et donné satisfaction aux vœux légitimes de nos nationaux.

§ 9. — *Critiques*

Le traité du Bardo renfermait, comme nous l'avons vu, de nombreuses imperfections. On avait omis d'y insérer certaines clauses essentielles (interdiction au bey de contracter des emprunts sans l'au-

torisation du gouvernement français). Nous avons pris, en outre des engagements de nature à retarder plutôt qu'à favoriser le développement de notre influence (1). Ces inconvénients ont été, pour la plupart, réparés par la convention additionnelle conclue avec le bey le 8 juin 1883, et par le consentement des puissances étrangères à la suppression des capitulations (2).

Toutefois, on se serait épargné des lenteurs préjudiciables à nos intérêts en évitant de prendre des engagements imprudents, et en fixant d'une manière plus précise, les droits et les devoirs de chacun des deux Etats signataires du traité, comme on l'a fait plus tard avec les royaumes d'Annam et de Madagascar.

L'organisation administrative, (résident général et contrôleurs civils) et l'organisation judiciaire (tribunaux civils et justices de paix) constituent un rouage à la fois simple et économique, qu'il serait difficile de remplacer d'une manière plus avantageuse.

On s'est peut-être hâté de procéder à la création de municipalités. Leur nombre est, jusqu'à présent, restreint. On aurait à craindre, en les multipliant, de voir se développer, avec les conflits locaux et les

(1) Art. 4 du traité du Bardo. Garantie donnée aux puissances étrangères.

(2) Par suite de ces conventions additionnelles, le gouvernement français exerce maintenant une influence considérable sur l'administration intérieure de la Tunisie.

revendications de l'élément étranger, le désordre financier qui compromettrait les résultats du protectorat.

La réforme financière et la conversion de la dette étaient des mesures qui s'imposaient. On devra, en outre, se préoccuper de modifier l'assiette de certains impôts nuisibles à la prospérité et au développement commercial de la régence (1).

Le régime douanier entre la France et la Tunisie (2) s'est fait trop longtemps attendre. Il ne donne, d'ailleurs, satisfaction qu'aux colons français établis en Tunisie et non aux producteurs et industriels de la métropole, qui voient leurs produits frappés de droits de 8 0/0 à leur entrée en Tunisie. La moitié seulement de la réforme est accomplie ; c'est au gouvernement français à se hâter de la compléter.

Il reste encore à modifier le système monétaire actuel (3), à créer une banque de crédit (4) et un conseil colonial.

On doit tendre à éliminer de l'administration intérieure du pays tous les étrangers qui, à quelque titre que ce soit, remplissent encore des fonctions publiques (douanes, postes, etc.) (5).

(1) Taxes à l'exportation. — Impôts sur les palmiers et les oliviers.

(2) Loi du 19 juillet 1890.

(3) La base de ce système est la piastre.

(4) L'usure est une des plaies de la Tunisie, comme de tous les pays d'Orient.

(5) Décret du 29 juillet 1887 facilitant la naturalisation des étrangers en Tunisie.

Il faut enfin, faciliter l'immigration et l'établissement de nos nationaux dans la régence. On a déjà fait des efforts en ce sens par de sages mesures (constitution de la propriété ; création d'une direction générale de renseignements) (1).

Telle est, en résumé, l'organisation très simple par laquelle le gouvernement français a constitué en Tunisie le régime du protectorat (2). Ce régime a déjà donné, à tous les points de vue, d'excellents résultats. Il sera encore plus préférable quand on aura complété les réformes commencées et mis en œuvre celles que nous avons signalées.

Il faut surtout se garder en augmentant d'une manière inconsidérée le nombre des fonctionnaires français, de trop affaiblir l'autorité du bey et des agents indigènes. On arriverait ainsi à une annexion prématurée qui, tout en nécessitant des frais beaucoup plus considérables, ne nous donnerait peut-être pas, en échange, tous les avantages que nous tirons à l'heure actuelle du protectorat.

(1) Décret du 16 octobre 1890 organisant une direction générale des renseignements et du contrôle.

(2) Ce régime est peu coûteux pour la métropole, la plupart des dépenses (sauf les dépenses militaires), étant soldées par le budget tunisien.

Quand ses ressources financières se seront accrues, la Tunisie pourra rembourser à la France les dépenses nécessitées par les premières expéditions militaires.

CHAPITRE II

PROTECTORATS DE L'INDO-CHINE (ANNAM ET TONKIN) CAMBODGE

SECTION I

HISTORIQUE

Du jour où la France se fut rendue maîtresse, au cours des années 1860 et suivantes, des provinces de la Basse-Cochinchine et en eut fait une de ses colonies les plus florissantes, elle fut appelée par là même à entrer en relations avec les divers États de la péninsule indo-chinoise (1).

Le 11 août 1863, un traité conclu avec le roi du Cambodge accordait à nos nationaux un certain nombre de privilèges (de commerce, de juridiction, de liberté religieuse, etc.). Le gouvernement français s'engageait, en outre, à maintenir au pouvoir la dynastie régnante et à la défendre contre toute attaque, extérieure ou intérieure (art. 16).

Nos relations se développaient aussi avec l'Annam. Le voisinage de notre colonie ; la présence dans ce pays de missionnaires français ; les persécutions

(1) Voir la Revue de géographie et la Revue française (années 1880-1890).

dont ils étaient l'objet, devaient amener notre intervention. Le 15 mars 1874, un traité passé avec l'Annam nous donna satisfaction en ce qui concernait la liberté religieuse et la protection de nos coreligionnaires indigènes. Il fut complété, le 31 août de la même année, par un traité de commerce, suivi lui-même d'une convention annexe du 24 novembre 1874. Plusieurs ports nous étaient ouverts ; des avantages étaient faits à notre commerce d'importation ; l'organisation des douanes était confiée d'une manière exclusive à des fonctionnaires français. Enfin, une concession et un établissement militaire nous étaient accordés à Ninh-Haï. Vers la même époque, de courageux explorateurs (1) ouvraient le Tonkin à notre influence. Cette tentative, prématurée d'ailleurs, ne donna pas de résultat durable.

Un décret du 17 août 1881 organisa la justice consulaire française en Annam. On se conformait, quant à la compétence et à la procédure, aux dispositions du décret du 15 mai 1881, sur l'organisation de la justice en Cochinchine. Enfin, en 1883, à la suite de faits qui sont encore présents à toutes les mémoires, la France fut amenée à conduire une expédition au Tonkin, puis, jusqu'à la capitale même de l'Annam.

Le souverain de l'Annam se décida à reconnaître, par un traité en date du 6 juin 1884, le protectorat

(1) Dupuis, Garnier, Balny d'Avricourt, etc.

de la France (1). Peu de temps après, le 17 juin 1884, un traité conclu avec le roi du Cambodge complétait et confirmait la convention du 11 août 1863, en établissant définitivement notre protectorat sur ce pays, où certains événements assez graves venaient d'amener notre intervention.

Le 18 juin 1885, une convention passée avec le roi de l'Annam régla le régime des mines, dont l'organisation nous avait été réservée par le traité de Hué (art. 18).

Le gouvernement chinois s'était arrogé, jusqu'alors, une sorte de suzeraineté sur le royaume d'Annam. Nous avons donc à craindre de ce côté des conflits sur le terrain diplomatique ou même des interventions à main armée.

Pour prévenir le retour de faits semblables à ceux qui s'étaient produits au Tonkin, les gouvernements français et chinois signèrent à Tien-Tsin, le 9 juin 1885, un traité d'amitié et de commerce (2). Aux termes de ce traité, la France garantissait le maintien de l'ordre en Annam et l'intégrité de la frontière chinoise.

La Chine, de son côté, s'engageait à respecter toutes les conventions intervenues ou à intervenir entre la France et l'Annam. Nous restions donc

(1) Ainsi que nous le verrons, l'organisation du protectorat comportait deux régimes distincts, applicables : l'un au royaume d'Annam proprement dit ; l'autre aux provinces du Tonkin.

(2) *Journal officiel* du 27 janvier 1886.

seuls maîtres du terrain et libres d'exercer notre influence, sinon sans limites, du moins, sans avoir à redouter de compétitions ou de rivalités étrangères. On pouvait donc procéder sans danger à l'organisation du protectorat.

Toutefois, la situation troublée de l'Annam et du Tonkin ne laissa d'abord de place qu'aux préoccupations d'ordre purement militaire. Ce ne fut guère que deux ans après le traité de Hué qu'un décret paru le 27 janvier 1886 appliqua, pour la première fois, les dispositions de ce traité. Ce décret faisait du protectorat de l'Annam et du Tonkin un service autonome, ayant son budget et ses institutions propres, sous la direction d'un résident général. Des décrets postérieurs confirmèrent et complétèrent ces dispositions (1).

Le régime adopté ne subsista pas longtemps sous sa forme primitive.

Nous ne parlons pas des modifications de détail, par exemple, du rattachement successif de l'administration du protectorat à différents ministères.

Des décrets en date des 17 et 20 octobre 1887, modifièrent complètement le régime adopté en 1886 (2).

(1) Décret du 3 février 1886. Organisation du personnel des résidences en Annam et au Tonkin. — Décret du 8 février 1886. Attributions consulaires des résidents. — Décret du 10 février 1886. Attributions judiciaires des résidents. — Décret du 5 février 1886. Solde du résident général.

(2) Décrets des 17 et 20 octobre 1887. Création de l'union indochinoise. — Décret du 17 octobre 1887. Rattachement des protectorats au ministère des affaires étrangères.

Aux termes de ces décrets, les protectorats du Tonkin, de l'Annam, du Cambodge devaient former, avec la colonie de la Cochinchine, une administration unique, sous les ordres d'un gouverneur général. C'était la création de l'union indo-chinoise. Cette détermination, dont l'importance n'échappera à personne, avait été préparée par une série de mesures antérieures (union douanière, par l'application du tarif douanier de la métropole, à partir du 1^{er} juin 1887 (1); union judiciaire, sous l'autorité suprême de la Cour de Saïgon; union postale; unité de commandement des forces de terre et de mer, etc.). C'était donc la consécration d'un fait accompli. Chacun des pays protégés conservait son autonomie. Mais, on s'assurait ainsi, en évitant les conflits et les mesures contradictoires, une unité de vues indispensables à la direction politique à suivre pour arriver au développement de notre influence en Extrême-Orient.

Ces décrets forment la base de l'organisation des protectorats d'Indo-Chine. Les décisions prises postérieurement n'ont fait que les compléter (2). Elles

(1) Loi du 26 février 1887. Régime douanier de l'Indo-Chine.

(2) Décret du 15 novembre 1887. Réorganisation de la justice française au Cambodge. — Décret du 19 novembre 1887. Modifications dans la composition du Conseil supérieur de l'Indo-Chine. — Décret du 26 décembre 1887. Organisation du service financier du gouvernement général de l'Indo-Chine. — Décret du 20 février 1888. Modifications aux Statuts de la Banque d'Indo-Chine. — Décret du 12 avril 1888. Personnel administratif de l'Indo-Chine. — Décret du 21 avril 1891. Pouvoirs du gouverneur général de l'Indo-Chine.

concernent l'organisation judiciaire, financière, le personnel administratif, etc. On a cependant supprimé le budget général de l'Indo-Chine française pour rendre à chaque colonie ou pays protégé son budget propre et son organisation financière spéciale (1). Mais, on a laissé subsister, jusqu'à nouvel ordre, le principe d'une subvention annuelle, payable par la métropole et par la Cochinchine, pour contribuer aux dépenses du protectorat. On se trouve donc en présence de pays soumis à trois régimes différents : la Cochinchine, qui est une colonie ; l'Annam et le Cambodge, où le protectorat ne s'exerce que dans une mesure assez restreinte ; le Tonkin, où le gouvernement français s'est réservé, même en ce qui concerne l'administration intérieure des provinces, des droits très étendus.

SECTION II

RELATIONS EXTÉRIEURES

Les termes du traité ne présentent, sous ce rapport, aucune espèce d'ambiguïté. En Annam, comme au Cambodge, aucune puissance étrangère n'avait

(1) Décret du 11 mai 1888. Suppression du budget général d'Indo-Chine.

fondé d'établissements de nature à donner prétexte à un droit d'ingérence quelconque dans les affaires de ces pays. La seule nation qui aurait pu nous créer, à ce point de vue, des difficultés, c'est-à-dire, la Chine, s'est décidée, par le traité de Tien-Tsin du 9 juin 1885, à nous laisser le champ libre dans nos rapports avec le royaume d'Annam.

Nous n'avons donc rencontré, en Indo-Chine, aucun de ces conflits, aucune de ces difficultés d'ordre international, qui ont tant contrarié le progrès de notre influence à Tunis et à Madagascar.

Les traités conclus avec les souverains de l'Annam et du Cambodge étaient, d'ailleurs, très explicites, et ne donnaient prise à aucun doute au sujet de leur interprétation. Aux termes de l'article 1^{er} du 6 juin 1884 : « la France représentera l'Annam « dans toutes ses relations extérieures. Les Annamites à l'étranger seront placés sous la protection « de la France. » Le gouvernement français exerce son devoir de protection de la manière la plus stricte et la plus complète. Il s'engage, en effet, à garantir l'intégrité du royaume d'Annam, à défendre le souverain de ce pays *contre les agressions du dehors et contre les rebellions du dedans* (1).

Les deux éléments essentiels du protectorat se trouvent donc formellement énoncés : protection de

(1) En ce qui concerne cette dernière obligation, le gouvernement français s'y est déjà conformé, en réprimant des soulèvements en Annam, au cours des années 1884 et suivantes.

la part de l'un ; abandon de la *souveraineté extérieure* de la part de l'autre.

Sous quelle forme et de quelle manière la France présidera-t-elle aux relations extérieures de l'Annam et, en général, à la direction politique de ce pays ? Ce sera par l'intermédiaire d'un gouverneur général, investi des pleins pouvoirs du gouvernement français et muni de prérogatives importantes (droit d'audience privée et personnelle auprès du roi d'Annam ; droit à une escorte militaire) (1).

Ces dispositions sont confirmées et réglementées par le décret du 27 janvier 1886.

Le résident général (maintenant, le gouverneur général), est le *dépositaire des pouvoirs* de la République française. Il préside aux relations extérieures de l'Annam, ainsi qu'aux rapports entre les fonctionnaires indigènes et les autorités françaises. Il a les pouvoirs les plus étendus ; nomme les fonctionnaires (2) ; dispose de tous les services du protectorat (3) et des forces militaires de terre et de mer. Il a seul le droit de correspondre directement avec les différents ministères. Il est responsable des opérations militaires qu'il ordonne.

En un mot, le résident général (ou gouverneur général), outre les attributions d'ordre administratif

(1) Traité du 6 juin 1884 (art. 4).

(2) Sauf les exceptions prévues par les décrets du 27 janvier 1886 et du 21 avril 1891.

(3) Décret du 27 janvier 1886 (art. 3). — Décret du 21 avril 1891 (art. 1, 2, 5).

qui ont pu lui être conférées, est comme représentant suprême du gouvernement français, l'intermédiaire obligé de la Cour d'Annam dans ses rapports internationaux avec toutes les puissances étrangères. Le décret du 17 octobre 1887, en substituant au résident général un gouverneur général chargé de diriger l'administration, non-seulement des protectorats de l'Annam et du Cambodge, mais encore de la colonie de la Cochinchine, n'a nullement modifié les attributions conférées par le décret du 27 janvier 1886 (1).

En ce qui concerne le Cambodge, le traité du 17 juin 1884, confirmant et étendant celui du 11 août 1863, nous donne sur ce pays des droits analogues à ceux que nous réserve sur l'Annam le traité de Hué.

On a suivi également les mêmes principes, quant à l'organisation et au fonctionnement intérieur du protectorat (2). Nous n'y reviendrons donc que pour signaler quelques dispositions spéciales et distinctes.

(1) Du moins, en ce qui concerne la direction de la politique extérieure. — Décret du 17 octobre 1887 (art. 1 et 6).

(2) Traité du 11 août 1863 (art. 1, 2, 4). — Traité du 17 juin 1884 (art. 1, 2, 4).

SECTION III

ORGANISATION INTÉRIEURE

§ 1^{er}.—*Organisation administrative*

En Annam, comme au Cambodge, le gouvernement français se trouvait en présence d'institutions séculaires ; d'un organisme administratif perfectionné. Il s'agissait donc d'utiliser l'ordre des choses existant plutôt que de le modifier.

On ne pouvait, d'ailleurs, lui faire subir des changements profonds sans craindre de provoquer une révolution. Les seuls services sur lesquels les agents de la France pouvaient, sans inconvénient, exercer une action directe étaient ceux qui touchaient à l'organisation financière ou au développement des progrès matériels de toute espèce (douanes, travaux publics, etc.).

Ces deux principes ont été respectés.

Les traités conclus avec le Cambodge et avec l'Annam laissent subsister, dans chacun de ces deux pays, le plein exercice de la *souveraineté intérieure*.

En ce qui concerne l'Annam, il est formellement stipulé que le roi continuera comme par le passé à diriger l'*administration intérieure* de ses Etats et que le gouvernement français ne s'immiscera en

rien dans l'*administration locale des provinces* (1). Le royaume d'Annam conserve donc, avec son autonomie, son organisation intérieure, ses circonscriptions administratives, ses tribunaux indigènes, ses fonctionnaires, etc. (2).

Toutefois, une distinction est à faire entre les provinces de l'Annam proprement dit et celles du Tonkin. Ces dernières se trouvent soumises à l'action plus directe de la France (au moins, quant à la perception et au service des impôts) (3).

Les fonctionnaires indigènes conservent leurs attributions ; mais sous le contrôle des autorités françaises, qui peuvent les faire révoquer.

Donc, en ce qui concerne l'Annam : maintien absolu des pouvoirs du roi sur l'organisation intérieure du pays. Le résident, près la Cour de Hué, ne peut donner que des conseils ; non des ordres. Nous verrons cependant que le gouverneur général de l'Indo-Chine est chargé exclusivement de la direction de certains services (douanes, régies, mines, travaux publics) et qu'il a, notamment en matière financière (4), un droit de contrôle très sérieux.

À l'égard des Français, le gouverneur général de l'Indo-Chine est le *dépositaire des pouvoirs* de la

(1) Traité de Hué (art. 5, 7, 12)

(2) Traité de Hué (art. 3).

(3) Traité de Hué (art. 9, 12).

(4) Traité de Hué (art. 17).

République. Il est le supérieur hiérarchique de tous les résidents et vice-résidents ; il nomme à tous les emplois ; prend des arrêtés ; rend exécutoires pour ses nationaux les lois promulguées au nom du roi de l'Annam.

Au Tonkin, les résidents français prennent part, d'une manière plus directe, à l'administration des provinces (1). Placés à côté, ou, pour mieux dire, au-dessus des fonctionnaires indigènes qu'ils surveillent, qu'ils dirigent (avec le droit de les faire révoquer), ils président à toutes les mesures d'ensemble (finances, justice, travaux publics, armée, etc.). Tandis que, dans l'Annam, les résidents se confinent presque exclusivement dans des attributions consulaires, ils jouent dans les provinces qui composent plus spécialement le Tonkin (art. 3, 6, 7) un rôle analogue à celui des contrôleurs civils en Tunisie.

Au Cambodge, les résidents français ont, comme au Tonkin, des pouvoirs très étendus, en matière administrative et financière. Ils contrôlent les fonctionnaires indigènes, surveillent l'assiette et la perception des impôts, dirigent les douanes, les travaux publics, etc. (2). On a même été jusqu'à organiser l'administration municipale de Pnon-Penh, capitale du Cambodge, sous l'autorité du résident général (3).

(1) Traité de Hué (art. 6, 7).

(2) Traité du 11 août 1863 (art. 2, 3, 4). — Traité du 17 juin 1884 (art. 1, 3, 4, 6)

(3) Traité du 17 juin 1884 (art. 10).

§ 2. — *Organisation judiciaire*

Le traité conclu le 15 mars 1874 entre la France et l'Annam nous concédait d'assez grands privilèges de juridiction (1). Un décret du 17 août 1881 en réglementa l'exercice, en étendant à ces tribunaux consulaires la législation en vigueur devant les tribunaux de la Cochinchine (2). Le traité du 6 juin 1884 a confirmé et étendu ces privilèges (art. 10). Nos tribunaux connaissent de toutes les contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèvent *entre Annamites et étrangers, de même qu'entre étrangers*. Les traités conclus avec le Cambodge nous assurent des avantages et des garanties de la même nature (3).

Après divers tâtonnements (4) on est enfin arrivé à réglementer d'une manière uniforme l'exercice de la justice française dans les pays protégés de l'Indo-Chine. Le point de départ de cette transformation a été la création de l'unité indo-chinoise (5). Partant de cette idée que tous les tribunaux consulaires

(1) Les Français et les étrangers étaient justiciables des tribunaux consulaires français, pour toutes les contestations où il n'y avait pas d'indigènes en cause.

(2) Décret du 17 août 1881 (Journ. off. du 21 août 1881). — Décret du 15 mai 1881 (Organisation judiciaire en Cochinchine).

(3) Traité du 11 août 1863 (art. 7). — Traité du 17 juin 1884 (art. 1).

(4) Décret du 10 février 1886. — Attributions judiciaires des résidents.

(5) Décret du 17 octobre 1887 (art. 2).

étaient sous la dépendance de la Cour de Saïgon, on est arrivé à une unité de conception pour l'organisation de la justice française en Annam et au Cambodge. Il n'est rien innové dans la composition des tribunaux des résidences en Annam.

Quant au Tonkin, on a installé à Hanoï et à Haïphong deux tribunaux de première instance, qui relèvent de la Cour d'appel de Saïgon. Il est créé en outre, à Hanoï, une cour criminelle dont la juridiction embrasse tout le territoire du Tonkin.

Les tribunaux français connaissent de toutes les affaires civiles, commerciales, correctionnelles, à l'exception de celles où ne sont en cause que des indigènes ou des Asiatiques. Toutefois, ces derniers peuvent renoncer à la juridiction indigène pour s'adresser aux tribunaux français. Mais c'est là pour eux une simple faculté, non une obligation. Les tribunaux d'Hanoï et d'Haïphong se composent chacun d'un juge-président, d'un juge-suppléant, d'un procureur de la République et d'un greffier. La cour criminelle comprend cinq membres, dont trois magistrats et deux assesseurs. On suit la procédure et la législation civile et criminelle en vigueur en Cochinchine (1). Au-dessous de ces tribunaux sont les tribunaux des résidences, qui sont réglementés, quant à la compétence et quant à la procédure, par le décret du 17 août 1881.

(1) Décret du 8 septembre 1888. Organisation de la justice française au Tonkin.

Au Cambodge, la justice française a été également réorganisée (1). Le tribunal de première instance de Pnom-Penh a été supprimé et remplacé par une justice de paix à compétence étendue, analogue à celles qui existent en Cochinchine.

L'exercice de la profession d'avocat a été soumis à des règles spéciales (2).

L'organisation judiciaire a donc été remaniée et unifiée dans nos possessions et protectorats de l'Indo-Chine. Il faut cependant noter, par exception, la constitution de territoires militaires (3), qui sont soumis momentanément à un régime spécial. Le gouverneur général de l'Indo-Chine statuait sur les recours en grâce (4). Ce droit lui a été enlevé récemment.

§ 3. — *Organisation financière. — Commerce. — Travaux publics. — Armée.*

A. *Organisation financière.* — On peut distinguer deux choses : les finances des royaumes d'Annam et du Cambodge ; les finances de l'administration du protectorat. Pour les premières, le gouvernement français n'a pas à s'immiscer dans ce qui

(1) Décret du 15 novembre 1887. Organisation de la justice française au Cambodge.

(2) Décret du 5 novembre 1888. Exercice de la profession d'avocat défenseur en Indo-Chine.

(3) Décret du 27 janvier 1886 (art. 9).

(4) Décret du 17 octobre 1887 (art. 5).

touche à la préparation du budget, à l'assiette et au recouvrement des impôts, au moins en ce qui concerne l'Annam (1).

Dans les provinces du Tonkin, les résidents français établissent, modifient, recouvrent les impôts et font la répartition des recettes entre les divers services publics et les provinces (2), sauf à verser, s'il y a lieu, le reliquat dans les caisses de la Cour de Hué (3). Au Cambodge, les pouvoirs des résidents français sont encore plus larges.

La liberté du gouvernement annamite quant à la gestion de ses finances est, il est vrai, restreinte par l'article 17 du traité de Hué, qui interdit au *roi de l'Annam de contracter aucun emprunt sans l'autorisation du gouvernement français* (4).

A part cette clause le gouvernement annamite préside seul à l'élaboration de son budget et à l'emploi des recettes, sauf ce que nous avons dit des provinces du Tonkin, qui sont administrées plus directement par les autorités françaises. Le résident a aussi des pouvoirs particuliers sur certaines branches de revenus (douanes, régies, mines, etc.) et sur certaines sources de dépenses (armée, travaux publics, etc.) (5).

(1) Traité de Hué (art. 11).

(2) Traité de Hué (art. 11).

(3) Cette éventualité est loin de se produire, puisque le Tonkin est obligé de recourir à la subvention de la métropole.

(4) De même au Cambodge. — Traité du 17 juin 1884 (art. 1, 4, 6, 7).

(5) Les dépenses de l'administration des douanes régies, postes et télégraphes, etc., sont remboursés au protectorat par la cour de Hué.

A côté du budget des États protégés se place le budget du protectorat, qui n'est pas le moins important à étudier. Son organisation a passé par plusieurs phases. D'abord distinct et séparé pour chacun des pays protégés, il a été ensuite unifié, sous le nom de budget de l'Indo-Chine française (1).

On a enfin rendu à chacun d'eux autonomie primitive (2).

Par qui sont élaborés et composés ces différents budgets ? Quels sont, en cette matière, les pouvoirs du gouverneur général ? Quelles sont les recettes et les dépenses ? Quelle est, en un mot, l'organisation financière du protectorat (3) ?

Le budget spécial à chaque protectorat est préparé par le gouverneur général et délibéré par le Conseil supérieur de l'Indo-Chine. Il est approuvé par décret rendu en conseil des ministres et voté par les Chambres. « Il peut paraître surprenant de « faire voter par le Parlement les budgets des pays « de protectorat qui, soumis à la souveraineté d'un « roi allié, conservent leur autonomie (4). » Ce fait s'explique si l'on considère qu'une partie des res-

(1) Décret du 17 octobre 1887, constituant le protectorat en un service spécial, autonome, ayant son organisation, son budget, ses moyens propres.

(2) Décret du 11 mai 1888.

(3) Décret du 27 janvier 1886 (art. 1, 10, 11). — Décret du 17 octobre 1887 (art. 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12). — Décret du 20 octobre 1887 (art. 4). — Décret du 11 mai 1888.

(4) Rapport de M. Le Myre de Vilers sur la situation de l'Indo-Chine française (Journ. off. des 24, 25, 26 novembre 1890).

sources est fournie, soit par la France, soit par la Cochinchine.

On met à la charge du budget du protectorat non-seulement les dépenses d'administration, les frais de régies, douanes, etc., mais encore les travaux publics, l'entretien des troupes de terre et de mer, etc. (1).

Les recettes comprennent les anciens impôts annamites existant au Tonkin, les monopoles (opium, etc.) ; les produits des douanes et régies ; des postes et télégraphes, etc. ; la part contributive due par la Cour de Hué pour frais d'administration. Enfin, une partie notable des ressources se compose d'une double subvention, fournie par la métropole et par la Cochinchine. Cette subvention va, d'ailleurs, en diminuant tous les ans et sera supprimée le jour où les pays protégés seront dans un état suffisamment prospère pour couvrir seuls les frais du protectorat. Le gouverneur général est chargé de l'ouverture des crédits ; le résident supérieur de la liquidation.

Le service de la trésorerie est organisé d'une manière analogue à celui qui fonctionne en Cochinchine (2). Aux termes du décret du 21 avril 1891, un directeur du contrôle dirige les services financiers, sous la surveillance du trésorier général.

(1) C'est un système contraire à celui qui est suivi en Tunisie, où toutes les dépenses militaires sont à la charge de la métropole (département de la guerre).

(2) Décret du 20 octobre 1887. — Décret du 26 décembre 1887.

Quant aux emprunts que pourraient contracter les pays protégés de l'Indo-Chine, on distingue, selon qu'ils sont ou non gagés sur des excédents constatés aux exercices antérieurs. Dans le premier cas, ils sont approuvés par décret. Dans le second cas, qui s'est seul produit jusqu'à présent, le Parlement doit, sous forme de loi, donner son autorisation.

B. *Commerce. — Travaux publics. — Armée, etc.* — Au Tonkin, comme dans l'Annam, l'administration des douanes est, depuis longtemps, aux mains des autorités françaises (1).

Par un décret du 8 septembre 1887, faisant suite à une loi du 26 février 1887, le gouvernement français a pris une mesure qui peut avoir de graves conséquences au point de vue du développement commercial des pays protégés de l'Indo-Chine. Le tarif général des douanes en usage dans la métropole est étendu à l'Indo-Chine française, c'est-à-dire, non-seulement à la Cochinchine, mais aussi aux pays protégés (Annam et Cambodge). Une exemption de taxes est accordée aux marchandises d'origine française importées directement de France ou de nos colonies (2).

Les régies financières (destinées à remplacer les contributions indirectes) fonctionnent également dans

(1) Traité de Hué (art. 12). — Loi du 26 février 1887. Régime douanier de l'Indo-Chine française.

(2) Rapport de M. Le Myre de Vilers (25 novembre 1890).

les pays protégés. Il faut y rattacher certains monopoles, principalement, celui de l'opium, qui constitue une des ressources les plus sérieuses du budget.

Les travaux publics sont sous la direction exclusive des autorités françaises (1). Il en est de même de ce qui concerne le régime des mines (2) ; l'administration des postes et télégraphes (union indochinoise).

L'armée est à la charge du protectorat. Son organisation, au Tonkin et au Cambodge (troupes indigènes et milices), relève exclusivement des autorités françaises (3).

En Annam, on suit, au contraire, les lois et règlements anciennement en usage, quant au mode de recrutement et à l'organisation de l'armée, qui est sous le commandement des mandarins militaires annamites.

§ 4. — *Situation faite aux sujets français dans les pays protégés de l'Indo-Chine*

Nous avons déjà vu quels étaient, dans l'ordre judiciaire les principes conférés à nos nationaux. Nous pouvons encore citer le droit qui leur appar-

(1) Traité de Hué (art. 3-18).

(2) Convention du 18 février 1885. entre la France et l'Annam.

(3) Le gouverneur général dispose des forces militaires ; il a la direction générale des milices indigènes. Décret du 21 avril 1891 (art. 5-6).

tient de s'adresser aux résidents, pour tout ce qui concerne les attributions consulaires (délivrance des actes de l'état civil, dépôt de titres, etc. (1).

Dans cet ordre d'idées, on peut aussi mentionner la facilité plus grande donnée aux étrangers et aux indigènes pour obtenir la naturalisation française (2).

En ce qui concerne le droit de faire le commerce, de circuler librement, le régime du protectorat a eu aussi d'heureux résultats.

Nous ne parlons pas seulement des avantages des tarifs douaniers accordés par la loi du 26 février 1887 et par le décret du 8 septembre 1887. Les Français ont le droit de circuler et de faire commerce librement au Tonkin et dans les ports ouverts de l'Annam (3). Des clauses semblables sont insérées dans les traités conclus avec le Cambodge (4). Des garanties sont également données en ce qui concerne la liberté religieuse ; la protection de nos missionnaires et des chrétiens indigènes (5).

Enfin, comme dans tous les pays protégés, aucune loi ne peut être exécutoire pour les sujets français qu'après avoir reçu la sanction du gouverneur général de l'Indo-Chine, seul dépositaire des pouvoirs de la République. Quant au contentieux admi-

(1) Décret du 8 février 1886. Attributions consulaires des résidents.

(2) Décret du 29 juillet 1880. Naturalisation des étrangers en Annam et au Tonkin.

(3) Traité de Hué (art. 13, 14).

(4) Traité du 11 août 1863 (art. 5). — Traité du 17 juin 1884 (art. 1).

(5) Traité de Hué (art. 13).

nistratif, il n'existe que pour la colonie de la Cochinchine.

Ce que nous avons dit à ce sujet relativement à la Tunisie s'applique avec la même vérité à l'Annam et au Cambodge.

§ 5. — *Critiques*

Les critiques que l'on peut formuler s'adressent beaucoup moins au traité lui-même qu'aux mesures prises par le gouvernement français pour organiser le régime du protectorat en Annam et au Cambodge.

Les traités conclus les 6 juin et 17 juin 1884 nous donnent, en effet, toute satisfaction : abandon, à notre profit, de la *souveraineté extérieure* ; concession de privilèges pour nos nationaux (justice, commerce, etc.) ; protection pour nos coreligionnaires ; droit de contrôle sur l'organisation financière (douanes, régies, etc.). D'un autre côté, la France trouvait en Indo-Chine un terrain ouvert à son influence, présentant des avantages bien supérieurs à ceux de la Tunisie. On était en présence d'un pays riche, habité par des populations laborieuses, d'une religion tolérante, ne faisant pas obstacle, comme le fanatisme musulman, à l'introduction de la civilisation européenne.

Mais il fallait se garder avec soin d'intervenir trop directement dans les affaires intérieures d'un pays possédant une civilisation et des institutions

séculaires, sur lesquelles il eût été dangereux de porter la main.

La France a-t-elle agi avec habileté ? A-t-elle respecté les intérêts de ses nationaux et les droits des peuples protégés ?

L'organisation des résidences, calquée sur les institutions semblables de l'Inde anglaise, a donné de bons résultats. Mais on a pu reprocher à l'administration du protectorat d'augmenter d'une manière inconsidérée le nombre de ses fonctionnaires et de ne pas toujours exiger, dans leur choix, toutes les garanties de capacité essentielles pour la mission si délicate qui leur était confiée (1).

Le système financier a donné lieu à des critiques plus sérieuses et mieux fondées.

En premier lieu, les anciens impôts annamites ont été modifiés et augmentés sans nécessité, au risque de mécontenter la population indigène (2). D'un autre côté, le régime monétaire suivi jusqu'à présent ; l'instabilité de la valeur de la piastre, base de ce régime, ont donné lieu à des crises économiques (3).

Le régime douanier, étendant à l'Indo-Chine le tarif général de la métropole, a causé de graves

(1) Un projet de réforme dans l'organisation administrative de l'Indo-Chine française est en ce moment à l'étude et soumis à une commission parlementaire (mai 1891).

(2) Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine des 23 février et 17 août 1888. — Rachat obligatoire des corvées.

(3) Arrêté du 22 juin 1890. Budget évalué en piastres.

perturbations dans le commerce de ce pays. Certains droits s'élèvent jusqu'à 35 % de la valeur vénale des objets importés. C'est favoriser la fraude, la contrebande et la piraterie.

L'organisation des monopoles (ferme de l'opium au Cambodge et au Tonkin; mise en régie en Annam) a donné lieu à d'assez sérieux mécomptes.

En ce qui concerne le budget des protectorats, on met à sa charge les dépenses du corps d'occupation, qui devraient plus naturellement incomber à la métropole. D'autre part, la plus grande partie des ressources passe aux frais d'administration et à l'entretien de milices indigènes trop considérables (1). Il en résulte qu'une somme dérisoire est consacrée aux travaux publics. La subvention exigée de la Cochinchine ne pourra pas non plus être maintenue pendant bien des années sans danger pour cette colonie (2).

En résumé l'organisation administrative paraît devoir répondre à ce que l'on attend d'elle, sauf les inconvénients provenant de la dualité des fonctionnaires (français et indigènes). L'organisation financière peut seule donner lieu à des critiques sérieuses, elle appelle de promptes réformes, si l'on veut que nos protectorats d'Extrême-Orient, au lieu d'être une charge pour la métropole, soient pour elle une source de puissance et de prospérité.

(1) Garde civile indigène (10 à 12,000 hommes).

(2) Rapport de M. Le Myre de Vilers (25 novembre 1890).

CHAPITRE III

PROTECTORAT DE MADAGASCAR

SECTION I

HISTORIQUE

Ce n'est pas un événement accidentel qui a amené la France à établir son protectorat sur l'île de Madagascar (1).

Dès le XVII^e siècle, la France avait eu dans ce pays des établissements importants ; elle avait commencé à y répandre sa langue et sa civilisation. Les guerres du premier Empire, en nous faisant perdre les dernières de nos colonies, arrêterent aussi de ce côté l'essor de notre influence. La France possédait encore cependant l'île de la Réunion ; elle fit plus tard l'acquisition de Mayotte et de quelques points de la côte de Madagascar. Enfin, outre nos agents diplomatiques et nos missionnaires, un assez grand nombre d'immigrants d'origine française (créoles de la Réunion et de l'île Maurice) s'étaient fixés dans ce pays. Un traité d'amitié et de commerce, conclu avec le gouvernement malgache (2) nous avait assuré un certain nombre de privilèges (de juridiction, art. 6, 7,

(1) P. Leroy-Beaulieu. Le traité avec Madagascar et les intérêts français. (Economiste français, 1886, I, p. 161).

(2) Traité du 8 août 1868.

8, de liberté religieuse, art. 3, de commerce). Nous étions, en outre, chargé de réprimer la piraterie et le traité des nègres.

Telle était la situation quand, en l'année 1883, des atteintes furent portées aux droits de nos nationaux. Le gouvernement français dut intervenir pour faire respecter les clauses de la convention de 1868 et les principes les plus élémentaires du droit des gens. Après divers faits de guerre, un traité fut signé le 17 décembre 1885, puis ratifié par le parlement et promulgué sous forme de loi le 7 mars 1886 (1). Le gouvernement français avait le plus grand intérêt à assurer, une fois pour toutes, le maintien de son influence et de ses droits séculaires.

Le voisinage de la colonie de la Réunion lui en faisait un devoir. Il fallait, sous peine de laisser dépérir cette colonie, empêcher que l'île de Madagascar ne nous fût fermée au point de vue politique et commercial. D'un autre côté, on ne pouvait songer à imposer à la métropole les sacrifices d'hommes et d'argent qu'eût exigés la conquête de l'île. Il fallait donc nous réserver un droit permanent d'immixtion dans les affaires de Madagascar, de manière à prévenir tout conflit ultérieur et à donner à nos intérêts toute sécurité. Nous verrons jusqu'à quel point le traité du 17 décembre 1885 a répondu à ces exigences.

Il était prudent, en outre, pour que le protectorat

(1) Journal officiel du 7 mars 1886.

ne restât pas lettre morte, de nous assurer le moyen de réprimer toute infraction aux stipulations insérées dans le traité. C'est cette considération qui décida le gouvernement français à demander la cession définitive de la baie de Diégo-Suarez, position stratégique de premier ordre, donnant à nos flottes les clefs de l'Océan Indien (1).

Depuis le traité du 17 décembre 1885, la France a établi son protectorat sur les Comores, aux termes d'une convention du 6 mars 1886, notifiée aux puissances le 26 mars de la même année, conformément aux dispositions de l'art. 34 de l'acte de Berlin.

Aussitôt après la ratification du traité du 17 décembre 1885, le gouvernement français s'est efforcé d'organiser le fonctionnement du protectorat. Un décret en date du 7 mars 1886 règle les attributions du représentant de la République française à Madagascar (2). Deux décrets du 8 mars 1886 règlent, le premier, l'organisation des résidences ; le second, les attributions judiciaires conférées aux agents français à Madagascar, en conformité des art. 4 et 5. du traité du 17 décembre 1885 (3).

Un décret du 11 mars 1886 (4) est relatif aux attributions consulaires données aux résidents depuis la suppression des consulats. Un décret du

(1) Traité du 17 décembre 1885 (art. 15).

(2) Journal officiel du 10 mars 1886.

(3) Bulletin des lois, n° 16,466. — Journ. off. du 31 mars 1886.

(4) Journal officiel du 24 mars 1886.

20 juillet 1887 prévoit les mesures d'instruction et de procédure à suivre en cas de délits ou de crimes commis par des sujets français à Madagascar (1). Enfin, une loi du 2 avril 1891 institue à Madagascar des tribunaux français, dont l'organisation sera réglée ultérieurement par décret.

Il est bien entendu que toutes ces dispositions ne sont pas applicables au territoire de Diégo-Suarez, qui est entièrement détaché de l'État hova, pour former une colonie française, dans toute l'acception du mot.

Les puissances étrangères n'ont pas immédiatement accepté, avec toutes ses conséquences, le traité du 17 décembre 1885, notamment en ce qui concerne le droit pour la France de présider aux relations extérieures de Madagascar.

L'Angleterre, la principale intéressée, s'est enfin décidée à nous reconnaître ce droit et à demander à notre résident l'*exequatur* pour ses consuls. Cette convention a été signée à la suite des affaires de Zanzibar, le 5 août 1890.

SECTION II

RELATIONS EXTÉRIEURES

Sur ce chef, le texte du traité est net et précis.

(1) *Journal officiel* du 20 juillet 1887.

Le gouvernement français représente Madagascar dans toutes ses relations extérieures, par les soins d'un résident général (1). De son côté, le gouvernement français s'engage à prendre sous sa protection les Malgaches résidant à l'étranger et à prêter assistance à la reine de Madagascar pour la défense de ses États (art. 11). Tels sont les termes du traité.

De quelle manière et dans quelle mesure ces stipulations reçoivent-elles leur exécution ? Le décret du 7 mars 1886, qui fixe les pouvoirs du résident général, n'est pas très explicite. Ces attributions sont bien définies en ce qui concerne l'autorité à exercer sur les fonctionnaires de tout ordre, civils et militaires (art. 1, 2, 3, 4), sur le droit de correspondance avec le ministre des affaires étrangères, avec le gouverneur de la Réunion, les consuls de Zanzibar et d'Aden et le gouverneur de Diégo-Suarez (art. 4, 5, 6). Elles le sont beaucoup moins pour tout ce qui touche à l'exercice des relations extérieures de Madagascar (2).

Aux termes de l'art. 2 du décret :

« Le résident général est le *dépositaire des pouvoirs* de la République à Madagascar. Il représente
« seul le gouvernement français dans toute l'île.

« Il exerce toutes les attributions prévues par le
« traité du 17 décembre 1885 et par toutes les autres

(1) Traité du 17 décembre 1885 (art. 1, 2).

(2) Voir un article de l'Economiste français (1886, I, p. 410). De la nécessité d'une politique énergique à Madagascar).

« conventions intervenues ou à intervenir avec le
« gouvernement hova. Il préside aux *relations exté-
« rieures* du gouvernement hova, ainsi qu'aux rap-
« ports entre les autorités malgaches et les agents
« français. »

Les termes du décret, aussi vagues que ceux du traité, laissent la porte ouverte à tous les conflits. Aussi, de nombreuses difficultés ont-elles été soulevées, tant de la part du gouvernement hova que de la part des puissances étrangères. Plusieurs de ces dernières refusaient de s'adresser à notre résident et continuaient à demander directement au gouvernement hova l'*exequatur* pour leurs consuls. La convention du 5 août 1890 a heureusement amélioré cette situation, au moins en ce qui concerne nos rapports avec le gouvernement britannique.

Quoi qu'il en soit, il est fâcheux que dès le début, la situation n'ait pas été le plus nettement tranchée. On aurait évité de la sorte bien des conflits et bien des retards dans le progrès de notre influence.

SECTION III

ORGANISATION INTÉRIEURE

§ 1.— *Administration*

Aux termes de l'art. 2 du traité du 17 décembre

1885, le résident général préside aux relations extérieures de Madagascar, « *sans s'immiscer dans l'administration intérieure* des États de S. M. la Reine. » Cette formule est-elle bien exacte ? Faut-il en conclure que le gouvernement français s'est entièrement désintéressé de tout ce qui ne concerne pas exclusivement les relations extérieures ?

Il eût été au moins imprudent, à l'égard d'un État d'un degré de civilisation aussi peu avancé, de ne se réserver aucun droit de contrôle ni de surveillance, de ne s'assurer aucune garantie. Aussi le traité contient-il un certain nombre de stipulations relatives aux matières les plus importantes.

Ce que signifie exactement l'art. 2 du traité, c'est que la reine de Madagascar a seule l'exercice de la *souveraineté intérieure* ; que toutes les lois sont promulguées en son nom. C'est ce qui est confirmé par les termes de l'art. 12 : « S. M. la reine de Madagascar continuera, comme par le passé, à *présider à l'administration intérieure de toute l'île.* »

Cependant, le gouvernement français a pris des précautions (dans l'intérêt des coreligionnaires, des alliés Sakalaves, des sujets Malgaches eux-mêmes. Sur le premier chef, la reine de Madagascar confirme expressément (art. 7) les garanties stipulées par le traité du 8 août 1868, en faveur de la liberté de conscience et de la tolérance religieuse. En ce qui concerne nos alliés, les Sakalaves et les

Antankares, le gouvernement hova s'engage à les traiter avec bienveillance (art. 15).

Enfin, la reine de Madagascar accorde une amnistie pleine et entière à tous ceux de ses sujets qui se sont compromis à notre service pendant la durée des hostilités.

Ces clauses, beaucoup trop vagues, avaient le grave inconvénient de ne pas sauvegarder d'une manière suffisante les intérêts et les droits de nos alliés. Il eût été d'une bonne politique d'exiger, pour ceux-ci, une situation indépendante qui les eût mis à l'abri des vengeances et des persécutions plus ou moins déguisées du gouvernement hova.

§ II. — *Organisation judiciaire*

De toutes les stipulations contenues dans le traité, celles qui sont relatives aux privilèges de juridiction sont certainement les plus claires et les mieux conçues (1).

Les contestations entre Français ou entre Français et étrangers sont jugées d'une manière exclusive par nos tribunaux (art. 4). Il en est de même des crimes et délits commis par nos nationaux (art. 5).

Enfin, pour les litiges entre Français et indigènes, on crée une sorte de tribunal mixte, composé du résident ou de son délégué et d'un juge malgache

(1) La plupart de ces dispositions existaient déjà dans le traité du 8 août 1868.

(art. 4). Les décrets du 8 mars 1886 et du 2 juillet 1887 règlent l'organisation des tribunaux français à Madagascar, l'étendue de leur juridiction, leur compétence, leur procédure.

En principe, et sauf les modifications énumérées par le décret du 8 mars 1886, les tribunaux des résidences et vice-résidences sont investis des mêmes pouvoirs que les tribunaux consulaires qui existent dans les Échelles du Levant. Ils suivent la même procédure, exercent les mêmes attributions en ce qui concerne la répression ou l'instruction des crimes et délits commis par des Français (art. 1 et 5 du décret du 8 mars 1886). Les résidents et vice-résidents ont, comme les consuls dans les Échelles du Levant, le droit d'expulser leurs nationaux, par mesures de police (art. 13 et 14 du décret.)

Enfin, les appels, tant civils que correctionnels, sont portés devant la Cour de La Réunion (1). Les crimes sont jugés par une Cour criminelle spéciale, siégeant à La Réunion et composée de conseillers à la Cour d'appel. Il n'y a pas de jury. Telles sont les principales dispositions de ces décrets (2).

On peut critiquer les pouvoirs exorbitants qui permettent à un résident d'expulser *de plano* un de nos nationaux. Ce droit qui peut se justifier quand

(1) Décret du 2 juillet 1887.

(2) Une loi récente, du 2 avril 1891, crée des tribunaux français à Madagascar. — On n'a pas encore procédé à l'organisation de ces tribunaux.

il est attribué à un consul, n'a plus de raison d'être dans un pays soumis à notre influence, où les autorités qui représentent la France ont d'autres moyens de se faire respecter que d'user d'un procédé quelquefois arbitraire, en tous cas, préjudiciable à celui qui en est l'objet et d'un effet nuisible à notre prestige aux yeux des indigènes et des étrangers. Il est également fâcheux que le décret du 8 mars 1886 ne règle pas, d'une manière explicite, l'organisation, la procédure et la compétence des tribunaux mixtes, destinés à connaître des contestations entre Français et indigènes, et qu'il se borne à renvoyer à l'article 4 du traité du 17 décembre 1885 (1).

§ 3. — *Armée. — Finances. — Travaux publics*

Le gouvernement hova conserve le droit d'entretenir une armée nationale, sans que le traité lui impose à cet égard ni obligation, ni limitation d'aucune sorte. Le gouvernement français s'engage seulement (art. 14) à mettre à la disposition de la reine les instructions militaires qui lui seront demandées. Il se réserve le droit (art. 3) de maintenir auprès de son résident à Tananarive une escorte militaire. Nous devons aussi occuper militairement Tamatave jusqu'au paiement d'une somme de 10 millions, due

(1) La création de tribunaux français remédiera sans doute à ces inconvénients.

par le gouvernement hova (art. 9). Toutes ces garanties sont, au fond, bien peu sérieuses.

Tamatave a été évacué par nos troupes, en 1889, à la suite d'arrangements financiers conclus entre la France et Madagascar, par l'intermédiaire du Comptoir d'Escompte. Quant à l'escorte militaire du résident général à Tananarive, réduite à un chiffre dérisoire, elle est insuffisante pour faire respecter la vie et les biens de nos nationaux en cas de troubles. Nous n'avons qu'une garantie efficace : l'occupation de Diégo-Suarez (art. 15) où réside une forte garnison française.

Il eût été prudent de conserver, au moins temporairement, quelques points fortifiés sur la côte. Il est également fâcheux que l'on n'ait pas stipulé l'exclusion de l'armée malgache de tous les officiers étrangers, dont la présence est un danger pour notre influence, et peut susciter à tout moment des difficultés.

En matière de travaux publics, d'instruction, etc., le gouvernement français, contrairement à ce qui s'est produit en Annam et au Tonkin, ne s'est pas réservé un droit de direction générale. Il s'est seulement engagé à procurer au gouvernement hova des ingénieurs, professeurs, etc.

De ce côté, tout est encore laissé à l'initiative personnelle de nos résidents et de nos colons. En ce qui concerne les conventions commerciales, le régime douanier, etc., il n'est rien innové aux dispositions du traité du 8 août 1868. Quant aux douanes,

au moins pour les principaux ports, elles sont placées sous la direction des agents du Comptoir d'Escompte, jusqu'au paiement intégral de l'indemnité de 10 millions dus par le gouvernement malgache et avancés par cette société financière.

Il est regrettable que cette mesure ne soit que temporaire et que le gouvernement français ne se soit pas réservé une certaine ingérence dans la gestion des finances de Madagascar (1).

Il eût peut-être été possible d'obtenir pour nos nationaux de nouveaux avantages au point de vue commercial.

§ 4. — *Privilèges accordés aux sujets français*

Outre les privilèges de juridiction ci-dessus énumérés, les sujets français trouvent encore quelques avantages dans le régime du protectorat.

Les résidents et vice-résidents remplissent à leur égard les fonctions d'officier d'état civil (2). L'article 6 du traité leur donne, en outre, certains droits, quant à l'organisation de la propriété foncière, au louage de services, au droit de libre circulation, à l'inviolabilité du domicile. Il y a, sous ce rapport, une innovation qui mérite d'être signalée.

(1) On aurait dû interdire au gouvernement hova de contracter des emprunts sans l'autorisation du gouvernement français, comme on l'a fait à l'égard de l'Annam.

(2) Décret du 11 mars 1886.

Les sujets malgaches, comme les étrangers, ne sont pas propriétaires des terres qu'ils détiennent : le souverain en a seul le domaine éminent. De là, des difficultés dans les transactions et une source d'abus à l'égard des étrangers. Pour remédier à cet inconvénient, l'article 6 du traité permet aux sujets malgaches de transférer aux citoyens français le domaine utile des propriétés immobilières, sous forme de baux emphytéotiques d'une durée indéterminée (1).

§ 5. — *Critiques*

Nous les avons déjà formulées au fur et à mesure que nous avons étudié les différents rouages de l'organisation du protectorat. Elles peuvent se traduire d'un mot : insuffisance de garantie à l'égard du gouvernement hova ; insuffisance de privilèges accordés à nos nationaux. On aurait pu ajouter : manque de précision dans l'exercice des relations avec les puissances étrangères. Mais, cet inconvénient a en grande partie disparu, depuis la convention passée avec l'Angleterre, le 5 août 1890.

Il serait pourtant injuste de nier les avantages que nous accorde le protectorat (privilèges de juridiction, liberté de circulation, immunités spéciales, organisation financière).

(1) Pour le contentieux administratif, voir ce qui est dit au début de cette deuxième partie.

Le traité du 17 décembre 1885 est pourtant trop vague dans ses termes pour pouvoir subsister longtemps dans sa teneur primitive. Le temps et les efforts de nos résidents corrigeront sans doute ce qu'il peut avoir de défectueux. Des conventions nouvelles tendront à nous accorder les droits que le traité primitif avait omis et la France reprendra dans ce pays son influence séculaire.



APPENDICE

TRAITÉS

Traité du Bardo du 12 mai 1881

ARTICLE PREMIER. — Les traités de paix, d'amitié et de commerce et toutes autres conventions existant actuellement entre la République française et S. A. le bey de Tunis sont expressément confirmés et renouvelés.

ART. 2. — En vue de faciliter au gouvernement de la République française l'accomplissement des mesures qu'il doit prendre pour atteindre le but que se proposent les hautes parties contractantes, S. A. le bey de Tunis consent à ce que l'autorité militaire française fasse occuper les points qu'elle jugera nécessaires pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité des frontières et du littoral.

Cette occupation cessera lorsque les autorités militaires françaises et tunisiennes auront reconnu, d'un commun accord, que l'administration locale est en état de garantir le maintien de l'ordre.

ART. 3. — Le gouvernement de la République française prend l'engagement de prêter un constant appui à S. A. le bey de Tunis contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de S. A., ou compromettrait la tranquillité de ses États.

ART. 4. — Le gouvernement de la République française se porte garant de l'exécution des traités actuellement existant entre le gouvernement de la Régence et les diverses puissances européennes.

ART. 5. — Le gouvernement de la République française sera

représenté auprès de S. A. le bey de Tunis, par un ministre résident, qui veillera à l'exécution du présent acte et qui sera l'intermédiaire des rapports du gouvernement français avec les autorités tunisiennes pour toutes les affaires communes aux deux pays.

ART. 6. — Les agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étranger seront chargés de la protection des intérêts tunisiens et des nationaux de la Régence.

En retour, S. A. le bey s'engage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République française et sans s'être entendu préalablement avec lui.

ART. 7. — Le gouvernement de la République française et le gouvernement de S. A. le bey de Tunis se réservent de fixer, d'un commun accord, les bases d'une organisation financière de la Régence, qui soit de nature à assurer le service de la dette publique et à garantir les droits des créanciers de la Tunisie.

ART. 8. — Une contribution de guerre sera imposée aux tribus insoumises de la frontière et du littoral. Une convention ultérieure en déterminera le chiffre et le mode de recouvrement, dont le gouvernement de S. A. le bey se porte responsable.

ART. 9. — Afin de protéger contre la contrebande des armes et des munitions de guerre les possessions algériennes de la République française, le gouvernement de S. A. le bey de Tunis s'engage à prohiber toute introduction d'armes et de munitions de guerre par l'île de Djerba, le port de Gabès ou les autres ports de la Tunisie.

ART. 10. — Le présent décret sera ratifié, etc.

Traité du 6 juin 1884, entre la France et l'Annam

ARTICLE PREMIER. — L'Annam reconnaît et accepte le protectorat de la France.

La France représentera l'Annam dans toutes ses relations extérieures.

Les Annamites à l'étranger seront placés sous la protection de la France.

ART. 2. — Une force militaire française occupera Thuan-An d'une façon permanente. Tous les forts et ouvrages militaires de la rivière de Hué seront rasés.

ART. 3. — Les fonctionnaires annamites, depuis la frontière de la Cochinchine jusqu'à la frontière de la province de Ninh-Binh, continueront à administrer les provinces comprises dans ces limites, sauf en ce qui concerne les douanes, les travaux publics et, en général, les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens.

ART. 4. — Dans les limites ci-dessus indiquées, le gouvernement annamite déclarera ouverts au commerce de toutes les nations, outre le port de Qui-Nhon, ceux de Tourane et de Xuan-Duy.

D'autres ports pourront être ultérieurement ouverts après une entente préalable. Le gouvernement français y entretiendra des agents placés sous les ordres de son résident à Hué.

ART. 5. — Un Résident général, représentant du gouvernement français, présidera aux relations extérieures de l'Annam et assurera l'exercice régulier du protectorat, sans s'immiscer dans l'administration locale des provinces comprises dans les limites fixées par l'article 3.

Il résidera dans la citadelle de Hué avec une escorte militaire.

Le Résident général aura droit d'audience privée et personnelle auprès de S. M. le roi d'Annam.

ART. 6. — Au Tonkin, des résidents ou résidents-adjoints seront placés par le gouvernement de la République dans les chefs-lieux où leur présence sera jugée utile. Ils seront sous les ordres du résident général.

Ils habiteront dans la citadelle et, en tous cas, dans l'enceinte même réservée au mandarin ; il leur sera donné, s'il y a lieu, une escorte française ou indigène.

ART. 7. — Les résidents éviteront de s'occuper des détails de l'administration intérieure des provinces. Les fonctionnaires indigènes de tout ordre continueront à gouverner et à administrer sous leur contrôle ; mais ils devront être révoqués sur la demande des autorités françaises.

ART. 8. — Les fonctionnaires et employés français de toute catégorie ne communiqueront avec les autorités annamites que par l'intermédiaire des résidents.

ART. 9. — Une ligne télégraphique sera établie de Saïgon à Hanoï et exploitée par des employés français.

Une partie des taxes sera attribuée au gouvernement annamite, qui concédera en retour le terrain nécessaire aux stations.

ART. 10. — En Annam et au Tonkin, les étrangers de toute nationalité seront placés sous la juridiction française. L'autorité française statuera sur les contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèveront entre Annamites et étrangers, de même qu'entre étrangers.

ART. 11. — Dans l'Annam proprement dit, les Quan-Bô percevront l'impôt ancien sous le contrôle des fonctionnaires français et pour le compte de la cour de Hué.

Au Tonkin, les résidents centraliseront, avec le concours des Quan-Bô, le service du même impôt, dont ils surveilleront la perception et l'emploi. Une commission composée de commissaires français et annamites déterminera les sommes qui devront être affectées aux diverses branches de l'administration et aux services publics. Le reliquat sera versé dans les caisses de la cour de Hué.

ART. 12. — Dans tout le royaume, les douanes, reorganisées, seront entièrement confiées à des administrateurs français. Il n'y aura que des douanes maritimes et de frontières placées partout où le besoin s'en fera sentir.

Aucune réclamation ne sera admise en matière de douanes, au sujet des mesures prises jusqu'à ce jour par les autorités militaires.

Les lois et les règlements concernant les contributions indirectes, le régime et le tarif des douanes et le régime sanitaire de la Cochinchine, seront applicables au territoire de l'Annam et du Tonkin.

ART. 13. — Les citoyens ou protégés français pourront, dans toute l'étendue du Tonkin et dans les ports ouverts de l'Annam, circuler librement, faire le commerce, acquérir des biens meubles et im meubles et en disposer.

S. M. le roi d'Annam confirme expressément les garanties stipulées

par le traité du 15 mars 1874 en faveur des missionnaires et des chrétiens.

ART. 14. — Les personnes qui voudront voyager dans l'intérieur de l'Annam ne pourront en obtenir l'autorisation que par l'intermédiaire du résident général à Hué ou du gouverneur de la Cochinchine.

Ces autorités leur délivreront des passeports qui seront présentés au visa du gouvernement annamite.

ART. 15. — La France s'engage à garantir désormais l'intégrité des États de S. M. le roi d'Annam, à défendre ce souverain contre les agressions du dehors et contre les rébellions du dedans.

A cet effet, l'autorité française pourra faire occuper, militairement, sur le territoire de l'Annam et du Tonkin, les points qu'elle jugera nécessaires pour assurer l'exercice du protectorat.

ART. 16. — S. M. le roi d'Annam continuera, comme par le passé, à diriger l'administration intérieure de ses États, sauf les restrictions qui résultent de la présente convention.

ART. 17. — Les dettes actuelles de l'Annam, vis-à-vis de la France, seront acquittées au moyen de paiements, dont le mode sera ultérieurement déterminé. S. M. le roi d'Annam s'interdit de contracter aucun emprunt à l'étranger sans l'autorisation du gouvernement français.

ART. 18. — Des conférences ultérieures régleront les limites des ports ouverts et des concessions françaises dans chacun de ces ports, l'établissement des phares sur les côtes de l'Annam et du Tonkin, le régime et l'exploitation des mines, le régime monétaire, la quotité à attribuer au gouvernement annamite sur le produit des douanes, des régies, des taxes télégraphiques et autres revenus non visés dans l'art. 11 du présent traité.

La présente convention sera soumise à l'approbation du gouvernement de la République française et de S. M. le roi d'Annam, et les ratifications en seront échangées aussitôt que possible.

ART. 19. — Le présent traité remplacera les conventions des 15 mars, 31 août et 23 novembre 1874.

En cas de contestation, le texte français fera seul loi,

Traité de Pnom-Penh, du 17 juin 1884

ART. 1. — S. M. le roi de Cambodge accepte toutes les réformes administratives, judiciaires, financières et commerciales auxquelles le gouvernement de la République française jugera à l'avenir utile de procéder pour faciliter l'accomplissement de son protectorat.

ART. 2. — S. M. le roi de Cambodge continuera, comme par le passé, à gouverner ses Etats et à diriger leur administration, sauf les restrictions qui résultent de la présente convention.

ART. 3. — Les fonctionnaires cambodgiens continueront, sous le contrôle des autorités françaises, à administrer les provinces, sauf en ce qui concerne l'établissement et la perception des impôts, les douanes, les contributions indirectes, les travaux publics et en général, les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens.

ART. 4. — Des résidents ou des résidents adjoints, nommés par le gouvernement français et préposés au maintien de l'ordre public et au contrôle des autorités locales, seront placés dans les chefs-lieux de province et dans tous les points où leur présence sera jugée nécessaire.

Ils seront sous les ordres du résident chargés, aux termes de l'art. 2 du traité du 11 août 1863, d'assurer, sous la haute autorité du gouverneur de la Cochinchine, l'exercice régulier du protectorat, et qui prendra le titre de résident général.

ART. 5. — Le résident général aura droit d'audience privée et personnelle auprès de S. M. le roi du Cambodge.

ART. 6. — Les dépenses d'administration du royaume et celles du protectorat seront à la charge du Cambodge.

ART. 7. — Un arrangement spécial interviendra, après l'établissement définitif du budget du royaume, pour fixer la liste civile du roi et les dotations des princes de la famille royale.

La liste civile du roi est provisoirement fixée à 300,000 piastres ; la dotation des princes est provisoirement fixée à 25,000 piastres, dont

la répartition sera arrêtée suivant accord entre S. M. le roi du Cambodge et le gouverneur de la Cochinchine.

S. M. le roi du Cambodge s'interdit de contracter aucun emprunt sans l'autorisation du gouvernement de la République.

ART. 8. — L'esclavage est aboli sur tout le territoire du Cambodge.

ART. 9. — Le sol du royaume, jusqu'à ce jour propriété exclusive de la couronne, cessera d'être inaliénable. Il sera procédé, par les autorités française et cambodgienne, à la constitution de la propriété au Cambodge.

Les chrétientés et les pagodes conserveront, en toute propriété, les terrains qu'elles occupent actuellement.

ART. 10. — La ville de Phnom-Penh sera administrée par une commission municipale composée du résident général ou de son délégué, président ; six fonctionnaires ou négociants français nommés par le gouverneur de la Cochinchine ; de trois Cambodgiens, un Annamite, deux Chinois, un Indien et un Malais, nommés par S. M. le roi du Cambodge sur une liste présentée par le gouverneur de la Cochinchine.

ART. 11. — La présente convention dont, en cas de contestations et conformément aux usages diplomatiques, le texte français seul fera foi, confirme et complète le traité du 11 août 1863, les ordonnances royales et les conventions passées entre les deux gouvernements, en ce qu'ils n'ont pas de contraire aux dispositions qui précèdent.

Traité de Tamatave, du 17 décembre 1885

ARTICLE PREMIER. — Le gouvernement de la République représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures. Les Malgaches, à l'étranger, seront placés sous la protection de la France.

ART. 2. — Un résident, représentant le gouvernement de la République, présidera aux relations extérieures de Madagascar, sans s'immiscer dans l'administration intérieure des États de S. M. la Reine.

ART. 3. — Il résidera, à Tananarive, avec une escorte militaire. Le résident aura droit d'audience privée et personnelle auprès de S. M. la Reine.

ART. 4. — Les autorités dépendant de la Reine n'interviendront pas dans les contestations entre Français ou entre Français et étrangers. Les litiges entre Français et Malgaches seront jugés par le résident assisté d'un juge malgache.

ART. 5. — Les Français seront régis par la loi française pour la répression de tous les crimes et délits commis par eux à Madagascar.

ART. 6. — Les citoyens français pourront résider, circuler et faire le commerce librement dans toute l'étendue des États de S. M. la Reine.

Ils auront la faculté de louer pour une durée indéterminée, par bail emphytéotique renouvelable au seul gré des parties, les terres, maisons, magasins et toute propriété immobilière. Ils pourront choisir librement et prendre à leur service, à quelque titre que ce soit, tout Malgache libre de tout engagement antérieur. Les baux et contrats d'engagement de travailleurs seront passés par acte authentique devant le résident français et les magistrats du pays, et leur stricte exécution garantie par le gouvernement.

Dans le cas où un Français, devenu locataire d'une propriété immobilière, viendrait à mourir, ses héritiers entreraient en jouissance du bail conclu par lui pour le temps qui resterait à courir, avec faculté de renouvellement. Les Français ne seront soumis qu'aux taxes foncières acquittées par les Malgaches.

Nul ne pourra pénétrer dans les propriétés, établissements et maisons occupées par les Français ou par les personnes au service des Français que sur leur consentement et avec l'agrément du résident.

ART. 7. — S. M. la Reine de Madagascar confirme expressément les garanties stipulées par le traité du 8 août 1868, en faveur de la liberté de conscience et de la tolérance religieuse.

ART. 8. — Le gouvernement de la Reine s'engage à payer la somme de dix millions de francs, applicable tant au règlement des réclamations françaises liquidées antérieurement en conflit survenu entre les deux parties qu'à la réparation de tous les dommages cau-

sés aux particuliers étrangers par le fait de ce conflit. L'examen et le règlement de ces indemnités est dévolu au gouvernement français.

ART. 9. — Jusqu'au parfait paiement de ladite somme de 10 millions de francs, Tamatave sera occupé par les troupes françaises.

ART. 10. — Aucune réclamation ne sera admise au sujet des mesures qui ont dû être prises jusqu'à ce jour par les autorités militaires françaises.

ART. 11. — Le gouvernement de la République s'engage à prêter assistance à la reine de Madagascar pour la défense de ses États.

ART. 12. — S. M. la reine de Madagascar continuera, comme par le passé, de présider à l'administration intérieure de toute l'île.

ART. 13. — En considération des engagements par S. M. la reine, le gouvernement de la République consent à se désister de toute répétition à titre d'indemnité de guerre.

ART. 14. — Le gouvernement de la République, afin de seconder la marche du gouvernement et du peuple malgaches dans la voie de la civilisation et du progrès, s'engage à mettre à la disposition de la reine les instructeurs militaires, ingénieurs, professeurs et chefs d'ateliers qui lui seront demandés.

ART. 15. — Le gouvernement de la Reine s'engage expressément à traiter avec bienveillance les Sakalaves et les Antankares, et à tenir compte des indications qui lui seront fournies à cet égard par le gouvernement de la République.

Toutefois, le gouvernement de la République se réserve le droit d'occuper la baie de Diégo-Suarez et d'y faire des installations à sa convenance.

ART. 16. — Le Président de la République et S. M. la Reine de Madagascar accordent une amnistie générale pleine et entière, avec levée de tous les séquestres mis sur leurs biens, à ceux de leurs sujets respectifs qui, jusqu'à la conclusion du traité et auparavant se sont compromis pour le service de l'autre partie contractante:

ART. 17. — Les traités et conventions existant actuellement entre le gouvernement de la République et celui de S. M. la Reine de Ma-

dagascar sont expressément confirmés dans celles de leurs dispositions qui ne sont point contraires aux présentes stipulations.

ART. 18. — Le présent traité ayant été rédigé en français et en malgache, et les deux versions ayant exactement le même sens, le texte français sera officiel et fera foi sous tous les rapports, aussi bien que le texte malgache.,

ART. 19. — Le présent traité sera ratifié dans le délai de trois mois, ou plus tôt, si faire se pourra.



POSITIONS



DROIT ROMAIN

I

Dans le contrat *litteris*, aucune écriture n'est exigée du côté du débiteur, mais le *codex* du créancier doit porter la mention d'un *expensum* et la mention d'un *acceptum*.

II

Les servitudes prédiales sont urbaines quand elles éveillent nécessairement dans l'esprit l'idée d'une construction, elles sont rurales dans le cas contraire.

III

Le colonat est création des empereurs.

IV

Les simples pactes donnent naissance à une obligation naturelle.

DROIT CIVIL

V

Le testament, dicté au notaire en langue étrangère, doit être écrit par le notaire en français.

VI

Le bail ne confère au preneur qu'un droit personnel, non un droit réel.

VII

Le nu-propriétaire ne peut pas être contraint de faire les grosses réparations.

VIII

Les tiers ne peuvent pas se prévaloir de la renonciation de la femme mariée à son hypothèque légale, quand cette renonciation a été faite par acte sous-seing.

DROIT PÉNAL

IX

La Cour d'assises peut, en cas de contumace, déclarer l'existence de circonstances atténuantes.

PROCÉDURE CIVILE

X

Le jugement qui refuse d'ordonner l'interrogatoire sollicité par une des parties, n'est pas susceptible d'appel.

ÉCONOMIE POLITIQUE

XI

L'exploitation des chemins de fer par des compagnies privées est préférable à l'exploitation par l'Etat.

XII

L'impôt sur le revenu est préférable à l'impôt sur le capital.

DROIT ADMINISTRATIF

Les cours d'eau non navigables ni flottables appartiennent aux riverains.

Vu :

Le Professeur, président de la thèse,
LAISNÉ-DESHAYES.

Vu :

Le Doyen,
EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Caen,
E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

LA POTESTAS CENSORIA

	Pages
INTRODUCTION.	IX

CHAPITRE I^{er}

Etude générale des attributions des censeurs. Opérations et étendue de leurs pouvoirs

SECTION I. — Historique.	XI
SECTION II. — Elections des censeurs. Durée de leurs fonctions.	XVIII
SECTION III. — Droits des censeurs. Etendue et nature de leurs pouvoirs.	XXXI

CHAPITRE II

Influence des censeurs sur les mœurs et sur la vie privée des citoyens. « Regimen morum »

SECTION I. — Origine et nature de ce pouvoir.	XLII
SECTION II. — Droits des censeurs relativement au <i>regimen morum</i>	XLVIII
SECTION III. — Peines prononcées par les censeurs. Leurs effets.	LIV

CHAPITRE III

Fonctions des censeurs relatives aux opérations
du recensement

SECTION I. — Considérations générales.	LX
SECTION II. — <i>Census populi</i>	LXVIII
SECTION III. — <i>Lectio senatus</i>	LXXXI
SECTION IV. — <i>Recognitio equitum</i>	LXXXIX
SECTION V. — <i>Lustratio</i>	XCVL

DROIT FRANÇAIS

CONDITION JURIDIQUE DES PAYS DE
PROTECTORAT

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

DES ÉTATS PROTÉGÉS EN GÉNÉRAL

CHAPITRE I^{er}

Origine, nature et éléments du protectorat.	12
SECTION I. — Des Etats souverains. Conditions de la souveraineté.	13
SECTION II. — Modifications qui peuvent affecter la souveraineté des Etats	19
SECTION III. — Origine et nature du protectorat	27
SECTION IV. — Caractères qui distinguent les Etats protégés des autres Etats mi-souverains.	36

CHAPITRE II

Rapports de l'État protecteur avec l'État protégé.	40
SECTION I. — Droits et devoirs de l'État protecteur et de l'État protégé	41
SECTION II. — Relations extérieures	47
SECTION III. — Organisation intérieure de l'État protégé	51

CHAPITRE III

Rapports de l'Etat protecteur et de l'Etat protégé avec les Etats étrangers	57
SECTION I. — Reconnaissance du protectorat	58
SECTION II. — Influence du protectorat sur les traités antérieurs.	62
SECTION III. — Influence du protectorat sur les rapports de l'État protégé avec les tiers	65
CONCLUSION	73



DEUXIÈME PARTIE

DES PROTECTORATS DE LA FRANCE

CHAPITRE I

Protectorat de la Tunisie	
SECTION I. — Historique	85
SECTION II. — Relations extérieures	89
SECTION III. — Organisation intérieure	92

CHAPITRE II

Protectorats de l'Indo-Chine (Annam et Tonkin, Cambodge)	
SECTION I. — Historique	122

SECTION II. — Relations extérieures	127
SECTION III. — Organisation intérieure	131

CHAPITRE III

Protectorat de Madagascar	
SECTION I. — Historique	146
SECTION II. — Relations extérieures	149
SECTION III. — Organisation intérieure	151
APPENDICE. — TRAITÉS	161
POSITIONS.	169





